

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteurs spéciaux : MM. Alain HOUPERT et Yannick BOTREL

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. UNE AGRICULTURE FRANÇAISE CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS, QUI EXIGENT UN SOUTIEN PUBLIC DÉTERMINÉ	15
A. UNE ACTIVITÉ SINISTRÉE AU SORTIR DE 2016, UN RÉTABLISSEMENT FRAGILE	16
1. <i>Des revenus très fragiles.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Une évolution préoccupante de l'emploi agricole, une contribution positive des emplois salariés occasionnels à sauvegarder</i>	<i>20</i>
B. UNE SITUATION QUI EXIGE UN SOUTIEN DÉTERMINÉ.....	21
1. <i>Le budget de la mission ne représente que 10,6 % de concours publics à l'agriculture attendus plus dynamiques que les dépenses budgétaires en 2019</i>	<i>21</i>
2. <i>Une modification structurelle qui n'est pas anodine</i>	<i>24</i>
3. <i>Des soutiens publics indispensables mais dont l'incidence est affectée par une certaine inertie par rapport aux cycles et par les prélèvements qu'ils supportent.....</i>	<i>27</i>
II. UN BUDGET AU CŒUR DE CONTRAINTES CROISÉES.....	32
A. UNE PROGRAMMATION À MOYEN TERME PEU SOUTENABLE.....	32
B. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION S' INSCRIT DANS UN CONTEXTE SOUVENT CHAOTIQUE DU FAIT DES DIFFICULTÉS DE GESTION DES CRÉDITS QUE LE PROJET DE BUDGET NE PREND PAS ASSEZ EN COMPTE.....	33
1. <i>Un passé chaotique dont certains ressorts parfaitement identifiables ne sont pas suffisamment pris en compte par le projet de budget.....</i>	<i>34</i>
2. <i>L'impact de l'exécution budgétaire en 2018 sur le budget pour 2019 reste difficilement prévisible.....</i>	<i>38</i>
III. UN BUDGET QUI REPOSE POUR LE PROGRAMME 149 SUR DES CHOIX AUXQUELS VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX NE PEUVENT SE RALLIER.....	41
A. DEUX ÉVOLUTIONS TRÈS CONTESTABLES	43
1. <i>Une refonte des financements des régimes sociaux agricoles qui profite au programme mais pas aux exploitants.....</i>	<i>43</i>
2. <i>Un provisionnement des risques réduit d'un tiers</i>	<i>49</i>
B. DES DOTATIONS SANS TONUS.....	61
IV. UNE POLITIQUE FORESTIÈRE AUX ABOIS ?.....	65
A. VUE D'ENSEMBLE	68

B. L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS (ONF) DOIT FAIRE PLUS POUR UNE FILIÈRE FORÊT-BOIS FRANÇAISE CONFRONTÉE À DE NOMBREUX DÉFIS.....	69
1. Une ressource au cœur de la lutte contre les changements climatiques confrontée à des problèmes économiques sérieux	69
2. L'Office national des forêts, un opérateur sous tension	74
C. DES DÉPENSES FISCALES « FORÊT » SOUVENT MODIQUES ET MAL ÉVALUÉES	79
V. LA BUDGÉTISATION INCERTAINE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION	81
A. DES ENJEUX CONSIDÉRABLES	82
B. LES CRISES SANITAIRES, UN IMPORTANT FACTEUR DE DÉSTABILISATION ÉCONOMIQUE ET D'INFLATION BUDGÉTAIRE.....	83
C. UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE PARTICULIÈREMENT DÉFECTUEUSE.....	84
D. UN PROJET DE BUDGET DE SIMPLE RECONDUCTION.....	85
1. Une réduction des crédits étroitement liée à des éléments conjoncturels.....	85
2. Une réduction des crédits de personnel à relativiser	86
3. Vers une nouvelle sous budgétisation au titre de la régularisation de la situation des vétérinaires sanitaires.....	88
4. Pour l'essentiel, un budget de reconduction au risque d'une perte de maîtrise des risques sanitaires.....	90
5. Des résultats en-deçà des objectifs.....	93
6. La problématique du financement de l'ANSES	95
E. POUR UNE REFONDATION DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS.....	97
VI. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL ».....	98
A. UNE GESTION FINANCIÈRE CRITIQUABLE	98
1. Une mission dont les moyens, renforcés depuis 2015, tendent à être surévalués en loi de finances initiale	99
2. Une réserve mobilisable pour de nouvelles dépenses	100
B. DES FINANCEMENTS DONT L'ÉVALUATION GLOBALE FAIT DÉFAUT	102
1. Les programmes 775 et 776, entre orientations complémentaires et spécialisation par organisme des concours publics	102
2. Une information trop succincte sur l'évaluation des programmes.....	104
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	107
EXAMEN EN COMMISSION.....	109
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	121
ANNEXES	123

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La mission confirme l'évolution regrettable intervenue en 2017 avec la suppression du programme 149 spécifiquement consacré à la politique en faveur de la forêt. Vos rapporteurs spéciaux persistent à s'interroger sur la conformité de la confusion des crédits pour la forêt avec ceux consacrés à l'économie agricole avec les termes de l'alinéa 6 de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relatif aux programmes budgétaires, dans la mesure où les objets de ces politiques publiques ne sont pas les mêmes. Rappelant qu'ils avaient exprimé le souhait que les services concernés sollicitent l'avis des parlementaires des commissions des finances des deux chambres, pour avis, avant d'engager de telles démarches, ils ne peuvent que constater que l'inclusion réalisée cette année des crédits de la pêche et de l'aquaculture dans le programme 149 s'est affranchie de cette recommandation. Vos rapporteurs spéciaux le regrettent vivement comme, de façon plus générale, ils déplorent le manque de suites données aux recommandations formulées par les parlementaires à l'occasion de leurs travaux de contrôle et d'évaluation.

2. Le présent projet de loi de finances propose de doter en 2019 la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR), portée par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation de **2,765 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,854 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit, une baisse de 16,6 % pour les AE et de 16,8 % pour les CP. Au cours de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, ces crédits ont été augmentés de 75 millions d'euros après l'adoption d'un amendement du Gouvernement aux crédits de protection sociale du programme 149.

3. Cependant, ces évolutions sont partiellement « visuelles ». Elles proviennent de la réduction des crédits de protection sociale (- 420 millions d'euros dans le projet de loi initial) en partie compensée par une augmentation des allègements généraux de cotisations sociales. Par ailleurs, la dotation pour dépenses imprévisibles ouverte l'an dernier est réduite de 100 millions d'euros, pour être fixée à 200 millions d'euros. Ces évolutions critiquables laissent **une diminution résiduelle des crédits de 55 millions d'euros**. Elle porte sur les crédits du programme 149 pour 10,7 millions d'euros (avec une stabilité pour les seules interventions agricoles du programme), sur le programme 206 pour 15,4 millions d'euros, le reliquat portant sur le programme 215 (29,3 millions d'euros).

4. Les **conditions d'exécution du budget en 2018 ne laissent pas présager d'impasses de financement insurmontables** d'après l'avis rendu par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel au début de l'année. Cependant, la couverture des besoins assurés par le programme 149 impliquait selon lui la mobilisation d'importants reports de crédits et le dégel de la réserve de précaution. Au total, toute survenance d'aléas était appelée à manquer de financement, situation paradoxale puisqu'aussi bien une dotation de 300 millions d'euros avait été ouverte en 2018 pour financer ce type d'événements, mais que la fin de l'année en cours permet de vérifier. Ainsi, l'impact de la sécheresse de 2018 n'a fait jusqu'à présent l'objet d'aucune décision plus ferme que celle d'avancer le règlement des aides agricoles ordinaires et d'augmenter la proportion des aides versées au début de l'automne, ce qui n'est pas de nature à apporter des solutions autres que transitoires aux problèmes rencontrés par les agriculteurs.

5. On perçoit par-là les limites de la **dotation pour imprévus** ouverte l'an dernier, que la réduction de 100 millions d'euros (1/3 des montants de 2018) proposée pour l'année prochaine viendra accentuer. **L'an dernier, vos rapporteurs spéciaux avaient exprimé une certaine perplexité face à cette nouvelle ligne budgétaire.**

Si, de prime abord, elle pouvait témoigner d'un progrès de sincérité budgétaire, elle pouvait également être analysée comme un outil susceptible d'affecter la nécessaire rigueur de programmation des interventions du programme 149. En outre, les conditions de sa programmation ne semblaient de prime abord pas cohérentes avec son objet, la certitude d'une dette d'apurement ne faisant pas débat. **Vos rapporteurs spéciaux recommandent à nouveau que les aléas de l'exploitation agricole soient envisagés dans une ligne différente de celle dotée pour couvrir les dysfonctionnements de la gestion des aides.**

Il est vrai que le quantum de la dette d'apurement demeurait incertain, fonction des issues de la procédure contradictoire avec la Commission européenne. Finalement, les crédits de la dotation ont été mobilisés autour de 180 millions d'euros pour financer divers contentieux. L'affectation du solde disponible n'est à ce stade pas précisée. Le ministère envisage des emplois dont certains, le renforcement des concours à l'agence de services et de paiement (ASP) n'ont qu'un très lointain rapport avec la notion de dépenses imprévisibles. C'est ainsi très globalement que la consommation de la dotation aura été fléchée vers des charges prévisibles en leur principe, ne laissant que peu de marges pour faire face à des risques plus soumis à aléas. Vos rapporteurs spéciaux s'étonnent que les événements climatiques de l'année qui exposent les éleveurs, notamment, à des tensions fortes sur les matières premières nécessaires à leurs exploitations, ne semblent pas devoir solliciter un disponible de crédits qui s'avère déjà assez inattendu compte tenu du niveau des corrections financières initialement envisagé.

6. **Il est peu prudent d'abaisser le niveau de la dotation pour imprévus à 200 millions d'euros en 2019.** Cette budgétisation prolonge l'exécution de 2018. Elle ne laisse donc plus de marges par rapport à la consommation des crédits, principalement due aux sanctions financières appliquées par la Commission européenne au cours de l'année 2018. Pour restaurer ces marges, il faudrait que les corrections financières atteignent en 2019 un niveau inférieur à celui de l'année en cours. Or, en ce domaine, **des risques de nouvelles corrections financières demeurent**, avec, pour certaines d'entre elles, des montants très importants. Ainsi en va-t-il pour les aides surfaciques des campagnes de 2015 et 2016 pour lesquelles un taux de correction de 10 % est envisagé. La budgétisation retenue suppose que les corrections envisagées seront considérablement réduites au cours du contradictoire. Il faut évidemment le souhaiter, tout en ne négligeant pas qu'il existe sur ce point des incertitudes fortes du fait de la persistance de carences dans l'infrastructure des paiements, encore plus nettes lors des années couvertes par les enquêtes de la Commission européenne. En toute hypothèse, le niveau inscrit en 2019 au titre des imprévus paraît au mieux ne plus réserver de marges aux vrais imprévus. La sincérité et la prudence budgétaire y sont affectés par le recours à des lois de finances rectificatives qui ne sont pas destinées à compléter des dotations délibérément insuffisantes.

7. Il apparaît, au surplus, que le projet de budget pour 2019 ne comporte, en réalité, aucune réserve susceptible d'être mobilisée pour couvrir les risques alternatifs à ceux liés aux contentieux européens alors même que l'agriculture est de plus en plus confrontée à des risques de toutes natures. S'agissant des risques environnementaux, ni le dispositif de soutien public à l'assurance récolte, ni le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) ne présentent une situation financière apte à en assurer une couverture efficace. Quant aux risques économiques, ils demeurent sans solutions. **L'introduction d'une déduction visant à favoriser la constitution d'une épargne de précaution (DEP), qu'il faut saluer, n'aura qu'un maigre intérêt pour les nombreuses exploitations** pour lesquelles l'épargne reste un objectif irréal. Il faut rappeler que plus de 50 % des agriculteurs disposent d'un excédent brut d'exploitation inférieur à 34 000 euros, le résultat courant avant impôts n'étant pour 50 % des exploitants que de 14 000 euros, soit un niveau où les incitations fiscales ne « mordent » pas.

8. **La réduction des crédits de protection sociale** (- 420 millions d'euros en 2019) s'inscrit dans un ensemble de mesures à l'issue desquelles, les soutiens publics aux emplois saisonniers se trouveraient réduits de près de 140 millions d'euros, portant à 150 millions d'euros le recul des crédits du programme 149 destinés à financer des transferts aux agriculteurs. Compte tenu du nombre des exploitants bénéficiant de ce dispositif (73 000) la perte de résultat atteint en moyenne plus de 1 900 euros. Les débats à l'Assemblée nationale ont limité les effets funestes du projet initial du Gouvernement. Mais, si l'exonération de cotisations sociales a été rétablie jusqu'à 1,15 SMIC, cette modification, qui est provisoire, est loin de couvrir le manque à gagner. Par ailleurs, le Gouvernement a jugé opportun de financer le supplément de dépenses associé à la mesure (105 millions d'euros en 2019) pour partie par redéploiement de 30 millions d'euros de crédits prélevés sur les dotations du programme.

Au total, la programmation du programme 149 et la bascule du régime particulier aux travailleurs occasionnels demandeurs d'emplois (TO-DE) vers des allègements de cotisations réduit les concours publics aux exploitations de l'ordre de 65 millions d'euros. **Le Sénat, en rétablissant le dispositif au plus près de sa version antérieure a entendu s'opposer à une évolution qui se traduit par une augmentation du coût du travail agricole, difficile à absorber pour de nombreuses exploitations.** Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent souscrire à une telle décision qui conduit à réduire les concours publics aux exploitants.

À cet égard, **on rappelle que la mission ne finance qu'une faible partie des concours publics à l'agriculture** (moins de 10 %) qui ces dernières années se sont modifiés vers une structure reposant davantage sur les allègements fiscaux et sociaux, aux dépens des soutiens sur crédits, qu'ils soient européens ou nationaux. Cette évolution, qui n'a pas que des avantages, oblige en tout cas à une parfaite vigilance sur une composante des soutiens publics à l'agriculture (plus de 23 milliards d'euros en 2019) qui tend à devenir une modalité privilégiée du renforcement des concours à cette branche d'activité.

9. Vos rapporteurs spéciaux relèvent plus globalement que les crédits ouverts en 2019 pour financer des dépenses de soutien aux exploitations agricoles, absolument nécessaires à la viabilité de nombre d'entre elles (sans les subventions agricoles au sein desquelles les aides au développement rural représentent un tiers de la subvention moyenne par exploitation, 30 % des entreprises du secteur auraient un excédent brut d'exploitation négatif), demeurent sans tonus. Par ailleurs, les dépenses du programme 149 et une partie de celles du programme 206 faisant l'objet d'un cofinancement européen, on observe que **le financement de mesures correspondantes est de plus en plus assuré par des ponctions sur le premier pilier de la politique agricole commune** (PAC) de sorte que les enveloppes globales se trouvent réduites. Certaines lignes consacrées au développement rural sont structurellement sous-dotées et obligent à des transferts massifs aux dépenses des aides du premier pilier (assurance récolte, crédits pour le développement de l'agriculture biologique...).

10. Dans ce contexte morose, **les interventions agricoles du programme 149 perdent une dimension offensive axée sur la modernisation des entreprises agricoles**, nécessaire pour relever, par un niveau d'investissement plus fort que celui, très faible, observé ces dernières années, les défis de la concurrence internationale et européenne, que leur conférait le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PACAE) qui, encore doté de 84,5 millions d'euros en 2017, a été ramené à 56 millions d'euros en 2018. Le retour à une dotation proche de celle de 2016 pourrait être un motif de satisfaction si une partie non documentée des crédits n'était pas destinée à des fonds dont les conditions de gestion demeurent à ce jour en cours de redéfinition. S'ajoutent à cette perplexité les interrogations sur l'adéquation entre les soutiens à la modernisation des exploitations de palmipèdes et les besoins révélés par la crise de l'influenza aviaire, dont le coût économique a pu être estimé à 500 millions d'euros.

11. **La réduction des crédits destinés à financer les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) reflète un retour à un calendrier plus normal des paiements.** Ces interventions pourraient être améliorées afin d'être plus attractives. Leur programmation englobe les dispositifs d'aide au développement de l'agriculture biologique. Ces derniers ont été considérablement réduits par l'abandon de la composante d'aide au maintien. Seules les phases de conversion se trouvent désormais soutenues. L'objectif de passer à une surface en bio de 15 % de la superficie agricole en 2022 contre 8 % aujourd'hui appelle un soutien autrement résolu que celui impalpable du projet de budget, d'autant que le plus difficile reste à faire. Compte tenu de la forte intensité en main d'œuvre de l'agriculture biologique, le renchérissement du coût du travail agricole résultant des lois financières pour 2019 est un très mauvais signal.

12. Le surcroît des dotations au titre de **l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)** est un effet mécanique de la réforme des zonages agricoles. Celle-ci se traduira par des gains pour un nombre net d'exploitations, mais 3 800 exploitations sortiraient du dispositif avec des impacts qu'il convient d'évaluer au plus vite.

13. **Les moyens consacrés à l'installation** augmentent mais les conditions générales de l'attractivité de l'activité agricole entourent la consommation effective de ces crédits d'incertitudes.

14. **La lutte contre les prédateurs** tend à justifier des dotations de plus en plus élevées. Elles augmentent de près de 2 millions d'euros en 2019 à 18,7 millions d'euros. Il est difficile de vérifier l'adéquation des provisions aux enjeux. La relativement forte augmentation pour 2019 semble témoigner du déficit actuel de crédit.

15. La politique de **confortation de l'hydraulique agricole** bénéficie de faibles crédits. Les perspectives de modifications climatiques structurelles appellent une réaction susceptible d'en anticiper les effets, en gardant à l'esprit la conciliation nécessaire des usages.

16. **La programmation pluriannuelle des finances publiques** qui verrait les crédits de la mission reculer de 350 millions d'euros en 2020 par rapport au niveau de 2018 (soit une baisse de plus de 10 %) renforce les inquiétudes engendrées par un projet de budget pour 2019 sans tonus. La justification du Gouvernement tend à faire valoir les effets de la suppression des exonérations de TO-DE et leur compensation par des allègements de cotisations sociales, justification qui, compte tenu des débats en cours, n'apporte pas les apaisements attendus. Au demeurant, même si une compensation plus satisfaisante devait être décidée, la mission subirait une contrainte très forte sur ses dotations réduites à une réduction de leur valeur réelle

17. **L'annonce d'une reprise du calendrier normal des paiements des subventions agricoles** après plusieurs exercices où des apports de trésorerie remboursables ont servi de médiocres palliatifs, pourrait être considérée comme une des rares bonnes nouvelles budgétaires. Il conviendra de s'assurer que le rattrapage du calendrier soit effectif. Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que les services fiscaux restent attentifs à corriger leur appréciation de la situation des exploitants en tenant compte du fait que les cumuls de subventions perçues dans le cadre de ce rattrapage correspondent à des exercices fiscaux indépendants les uns des autres. Par ailleurs, les besoins de mise à niveau de l'infrastructure de paiement, s'ils sont moindres que ceux constatés au cours de la période la plus récente (une grande partie au moins du registre parcellaire graphique serait désormais conforme) n'ont pas complètement disparus. Les modules informatiques des programmes structurant ISIS et OSIRIS de l'ASP demandent de nouveaux investissements et les contrôles dont l'insuffisance a été l'un des motifs majeurs des corrections financières prononcées contre la France réclament des effectifs. Dans ces conditions, la réduction des dotations destinées à l'ASP et la baisse des effectifs des directions des territoires et de la mer chargés de gérer les paiements pour le compte de l'ASP suscitent une inquiétude. Si la chaîne de paiements agricoles appelle des modernisations, tant que celles-ci ne sont pas intervenues, il convient de s'assurer qu'elle soit à même d'enfin fonctionner de façon satisfaisante.

18. La mission « **Développement agricole et rural** » correspond au **compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR »**. Ses recettes proviennent du produit d'une taxe affectée dont le montant est évalué à **136 millions d'euros pour 2019**. La prévision de recettes pourrait être dépassée en exécution compte tenu d'une amélioration de la production agricole en 2018. Le CAS n'est pas financé par les entreprises de l'aval au motif qu'elles ne bénéficient pas de ses interventions. Cette affirmation n'est pas strictement exacte et elle ne tient pas compte des bénéfices secondaires que ces entreprises peuvent retirer des dépenses du CAS. Celui-ci, du fait d'exécutions inférieures aux dotations, a accumulé des reports de crédits qui offrent des capacités d'intervention très supérieures aux crédits ouverts au titre de l'année 2019, qui excèdent encore les crédits nécessaires au paiement des dépenses engagées. Cette situation justifierait une réduction des prélèvements effectués sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles. Elle permettrait d'éviter que ceux-ci ne soient employés à des finalités sans rapport avec l'agriculture. L'évaluation des interventions de CAS conduit à s'interroger sur les résultats obtenus. Les contrôles mis en œuvre mettent en évidence des lacunes récurrentes dans la gouvernance des crédits délégués aux organismes.

Les interventions du CAS, particulièrement stratégiques au regard des ambitions du développement rural et des préoccupations des Français, n'ont pas vocation à constituer une réserve de crédits d'abonnement. En dépit des avancées constatées, la **justification des dépenses** reste encore insuffisante pour s'assurer que les crédits concourent efficacement à des objectifs stratégiques.

19. **Votre rapporteur spécial Yannick Botrel relève la diminution des dotations prévues en faveur de la forêt, particulièrement forte pour les crédits de paiement** (- 15,6 millions d'euros), les **autorisations d'engagement progressant légèrement** (+ 4,7 millions d'euros).

20. **Vos rapporteurs spéciaux soulignent une certaine atonie des crédits destinés à l'investissement forestier** alors même que les feux de forêt dévastateurs subis en cours d'année en démontrent la pleine nécessité.

21. Rappelant que les crédits du programme 149 ne sont qu'une partie de l'effort global de soutien public qui bénéficie aux acteurs du secteur forestier, ils remarquent que les avantages fiscaux consentis pour la forêt, peu évalués, sont justifiés par les particularités des activités forestières.

22. Votre rapporteur spécial Yannick Botrel remarque que le nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'Office national des forêts (ONF) lui garantit un maintien de ses moyens, tout en assignant à l'ONF des objectifs de mobilisation de la ressource forestière globalement satisfaisants, compte tenu de la part plus grande que doit prendre la production de bois façonné. Il reste que les évolutions entre le précédent et le nouveau COP seront marquées par les moindres ambitions des objectifs de l'opérateur en termes de mobilisation de la ressource bois (6,5 millions de mètres cube par an au lieu de 6,8 millions en forêt domaniale, 8,5 millions de mètres cube par an au lieu de 9,3 millions dans les forêts des collectivités).

23. **La situation financière de l'ONF** a connu un certain redressement, dont il faut se féliciter, du fait d'un niveau plus favorable du cours du bois, qui demeure une variable susceptible de fortes évolutions. Néanmoins, les recettes de l'ONF sont inférieures à ses charges, tandis que son endettement a fortement progressé au cours du temps, exposant l'établissement à des fragilités financières, notamment en cas de tensions sur ses conditions de financement. Ainsi, les efforts de l'office en matière d'organisation interne doivent être poursuivis, notamment pour ce qui concerne la mise en place d'une comptabilité analytique permettant d'identifier les charges propres à la gestion du « régime forestier » et l'optimisation de sa fonction ressources humaines. **Votre rapporteur spécial Yannick Botrel rappelle que les missions de police de l'ONF justifient que cet établissement public, malgré son caractère industriel et commercial, emploie des agents sous statut de la fonction publique.** Quant aux agents sous statut privé, il importe que l'ONF, pour pouvoir contribuer à la diffusion des emplois aidés et au développement de l'apprentissage, assume une politique de recrutement de qualité. Cet objectif suppose que l'État prenne ses responsabilités financières.

24. **Les objectifs de la transition énergétique** conduisent à élever l'effort de mobilisation de la ressource, mais aussi de reboisement, pour satisfaire les différents usages du bois, ce qui suppose des efforts de collecte. **Votre rapporteur spécial Yannick Botrel souhaite que les éventuels conflits d'usage pouvant se présenter soient surmontés au profit des utilisations les plus valorisées de la ressource** et qu'un effort particulier accompagne la production de bois-matériaux. Les adaptations apportées au COP de l'ONF doivent être rendues compatibles avec l'équation financière des activités de l'ONF. Vos rapporteurs spéciaux rappellent que le COP a été conclu sur la base d'une participation des communes forestières de France qui doit être respectée par l'État.

25. Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » consacré au fonctionnement de la direction générale de l'alimentation (DGAL) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a fait l'objet d'un **contrôle budgétaire** dont les conclusions ont été présentées par vos deux rapporteurs spéciaux en cours d'année autour de 61 recommandations, dont certaines peuvent supposer de profonds réaménagements du cadre d'exercice de la maîtrise des risques sanitaires.

La situation sanitaire connaît des tensions constantes avec des épisodes de crises exceptionnelles dans un contexte où l'attention a pu être polarisée sur de graves incidents impliquant le bien-être animal. Par ailleurs, les produits phytosanitaires font l'objet d'une attention renforcée, tandis que les scientifiques doivent encore s'attacher à mesurer des effets d'accumulation de certains produits, tout au long de la vie.

L'année a été marquée par des dysfonctionnements majeurs ayant fait l'objet de l'attention des deux chambres du Parlement. Les risques sanitaires liés à l'apparition de cas de peste porcine à nos frontières sont considérables.

Le rapport CAP 2022 prenant la suite des observations des parlementaires a souligné le défaut de nos capacités de maîtrise des risques, **préconisant une mise à niveau des contributions des bénéficiaires des interventions publiques** qui, devant faire l'objet d'un débat serein, ne trouve pas de traduction dans le projet de loi de finances. On ne peut considérer telle l'augmentation de la redevance de pollution diffuse, étrangement introduite dans ce débat.

Dans ce contexte, le projet de budget pour 2019 paraît davantage marqué par des dépenses subies que par une volonté de renforcer les moyens d'une politique publique dont la bonne exécution présente des enjeux majeurs, alors même que la maquette de performances du programme, aux résultats souvent décevants, illustre la nécessité d'une mise à niveau.

Ponctuellement, le projet de budget est l'occasion de souligner la nécessité de consolider les infrastructures de la sécurité de l'alimentation. Parmi les nombreux problèmes à résoudre, le traitement réservé aux vétérinaires sanitaires se doit d'être exemplaire.

À cet égard, **votre rapporteur spécial Alain Houpert est conduit à s'interroger à nouveau sur le niveau de la programmation prévue au titre du règlement des contentieux avec les vétérinaires en mission**, qui pourrait n'être pas suffisant pour couvrir les dépenses. **Votre rapporteur spécial Yannick Botrel**, prolongeant les recommandations fortes du rapport mentionné plus haut, **rappelle l'urgence d'un traitement efficace de la tuberculose bovine, zoonose** particulièrement grave, dont la prévalence dans les cheptels demeure beaucoup trop forte, et qui suppose une bonne couverture sanitaire du territoire mise à mal par l'apparition de déserts vétérinaires.

La sortie prévisible du Royaume-Uni de l'Union européenne conduit à renforcer les besoins du contrôle sanitaire aux frontières. 40 emplois sont créés à ce titre. Il reste à vérifier que cette augmentation de capacité suffira, ce qui semble peu probable au vu des détournements de trafic qu'engendrera le Brexit.

L'augmentation de la subvention pour charges de service public versée à l'ANSES est finalement le seul moteur de croissance des moyens à périmètre constant des missions. L'ANSES tend à dépendre de plus en plus des financements qu'elle prélève dans le cadre de son activité régaliennne de délivrance d'autorisations de mise sur le marché de produits phytosanitaires et vétérinaires. Les taxes afférentes ne couvrent pas les coûts, si bien que les activités plus scientifiques et d'analyse de l'ANSES supportent une charge indue. Surtout, l'existence d'une situation où une forme de concurrence s'exerce pour capter le « marché » des pouvoirs de police sanitaire apparaît peu acceptable dans le contexte de fortes inquiétudes des Français sur la qualité de certaines composantes de leur alimentation et de leurs milieux de vie.

*En application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la **date limite était fixée au 10 octobre 2018.***

À cette date, 98 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

Le présent projet de loi de finances propose de doter la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR)¹, portée par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) de **2,765 milliards d'euros en AE et 2,854 milliards d'euros en CP** (hors fonds de concours).

**Évolution 2018-2019 de la mission
« Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »**

(en millions d'euros et en %)

Programmes	LFI 2018		Projet de loi de finances 2019		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture »	2 113,4	2 221,7	1 608,8	1 691	-23,9%	- 23,9 %
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	554,1	552,1	537,7	536,8	-3,1%	-2,9 %
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	649,3	655,3	618,3	626,1	-4,8 %	-4,4 %
Total mission	3 316,8	3 429,1	2 764,8	2 853,9	-16,6 %	-16,8 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	886,3	886,3	864,5	864,5	-2,5 %	-2,5 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

Les crédits de paiement sont en baisse de 16,8 % par rapport à 2018 (soit 575,2 millions d'euros de crédits de paiement en moins).

Cette évolution n'implique pas une réduction à due concurrence des concours à l'agriculture en 2019.

Une partie en serait compensée par des allègements de cotisations sociales.

Cependant, même nette de ces allègements, la réduction des crédits elle exercerait un effet négatif sur les concours publics à l'agriculture et, pourrait, compte tenu de la composition de ce recul, compromettre la pérennité de nombreuses exploitations.

¹ Des évolutions ont influé sur la mission au cours des cinq dernières années, processus qui se prolonge pour 2018. En premier lieu, on peut rappeler que la mission s'appelait jusqu'au projet de loi de finances 2013 « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Les crédits de la pêche qui avaient alors été transférés à la mission « Écologie, développement et aménagement durables », sont réintégrés cette année dans le périmètre de la mission sans que l'intitulé de la mission ne s'en trouve modifié. En second lieu, l'an dernier, les crédits de la forêt avaient été fondus avec ceux de la performance économique et environnementale des entreprises dans le programme 149. Pour mémoire, en 2016, le projet de loi de finances initiale proposait d'ouvrir 277,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 291,3 millions d'euros de crédits de paiement au titre du programme 149 alors consacré à la seule politique forestière.

En outre, les crédits du budget prévu pour 2019 ne sont pas cohérents avec les ambitions affichées d'une agriculture plus durable et compétitive, d'une politique forestière résolue et d'une sécurité sanitaire des aliments renforcée.

I. UNE AGRICULTURE FRANÇAISE CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS, QUI EXIGENT UN SOUTIEN PUBLIC DÉTERMINÉ

L'article premier de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt énonce les objectifs de la politique agricole de la France.

Très légitimement, ils ne manquent pas d'ambition. Pourtant, confrontés à la réalité et appréciés au regard des réalisations, ils apparaissent aujourd'hui presque comme des idéalizations, auxquelles la politique agricole doit mieux restituer leurs chances de se concrétiser effectivement.

Une ambition minimale consiste à réunir les conditions d'une protection des exploitations contre les crises récurrentes auxquelles l'agriculture est exposée.

La programmation pour 2019 repose sur une moindre attention portée à cette préoccupation traditionnellement négligée au stade des lois de finances initiales.

Quant aux ambitions plus positives, elles n'ont pas trouvé leurs résultats ces dernières années. Pour certaines d'entre elles, ceux-ci sont moins « loin du compte » que pour d'autres, mais des faiblesses structurelles et celles des moyens consacrés à ces ambitions ont abouti à une situation globalement dégradée de l'agriculture.

Face à cette situation, le programme 149 (les deux tiers des crédits de la mission mais moins de 10 % des concours publics à l'agriculture), qui correspond à la composante nationale de la politique agricole dans sa vocation de soutien et de développement des acteurs du secteur face à des défis particuliers auxquels ils sont confrontés, demeure inerte.

A. UNE ACTIVITÉ SINISTRÉE AU SORTIR DE 2016, UN RÉTABLISSEMENT FRAGILE

L'agriculture française vient de subir trois années de crises qui ont touché les différentes filières. Certaines d'entre elles sont liées à des évolutions du contexte économique ou géopolitique, d'autres à des événements climatiques ou sanitaires plus ou moins spécifiques à la France.

Les comptes de l'agriculture pour 2017 laissent entrevoir une légère amélioration, mais celle-ci est inégale selon les secteurs et il ne faut pas négliger les facteurs plus structurels.

Les crises se sont plaquées sur une « Ferme France » qui rencontre des difficultés à persister dans son modèle d'agriculture diversifiée et dont la plupart des acteurs subissent des revenus trop bas.

Les comptes provisoires de l'agriculture pour 2017, s'ils ne sauraient rendre compte avec exactitude des évolutions finalement constatées une fois les données de l'année plus exhaustivement recensées, illustrent les difficultés particulièrement aigües rencontrées par la branche agricole au cours de ces dernières années¹, et, ainsi, certaines difficultés structurelles de l'agriculture.

¹ *Publiés par l'INSEE le 14 décembre 2017, ces comptes ne retracent pas la totalité des flux économiques de l'année. Il apparaît, en particulier, que les opérations budgétaires de fin de gestion, qui peuvent être particulièrement lourdes, comme l'exercice 2017 l'atteste à nouveau, ne sont pas comptabilisées. Dans ces conditions, les subventions ne peuvent être qu'estimées. La campagne de publication des comptes de l'agriculture pourrait utilement intégrer une mise à jour permettant de disposer de comptes provisoires actualisés par la prise en considération de l'exécution budgétaire assez rapidement après la fin de l'année.*

1. Des revenus très fragiles

De la production à la valeur ajoutée nette Évolution 2017/2016

		Valeur 2017 (en milliards d'euros)	Evolution 2017/2016 (en %)		
			Volume	Prix	Valeur
Production hors subventions	(a)	71,1	+2,4	-0,0	+2,4
Produits végétaux		40,3	+4,9	-4,4	+0,3
Céréales		9,7	+26,4	-1,1	+25,0
Oléagineux, protéagineux		2,8	+18,5	-2,5	+15,5
Betteraves industrielles		0,8	+23,0	-18,0	+0,9
Autres plantes industrielles ²		0,6	+0,1	+4,7	+4,8
Fruits, légumes, pommes de terre		7,7	+6,5	-16,1	-10,7
Vins		10,4	-12,2	+3,4	-9,2
Fourrages, plantes, fleurs		8,3	+1,5	-4,1	-2,7
Produits animaux		26,2	-1,3	+7,3	+5,9
Bétail (bovins, porcins, ovins, caprins, équidés)		11,3	-2,2	+3,4	+1,1
Volailles, œufs		4,7	-1,4	+5,1	+3,7
Lait et autres produits de l'élevage		10,2	-0,3	+13,2	+12,8
Services ³		4,6	+0,0	+1,0	+1,0
Subventions sur les produits	(b)	1,2	+0,6	-0,9	-0,3
Production au prix de base	(c) = (a) + (b)	72,3	+2,3	-0,0	+2,3
Consommations intermédiaires, dont :	(d)	42,8	-0,5	-1,8	-2,3
achats		36,3	-1,1	-1,0	-2,1
Valeur ajoutée brute	(e) = (c) - (d)	29,5	+7,0	+2,7	+9,8
Consommation de capital fixe	(f)	10,6	-0,5	+1,7	+1,2
Valeur ajoutée nette	(g) = (e) - (f)	18,9	+11,8	+3,2	+15,4

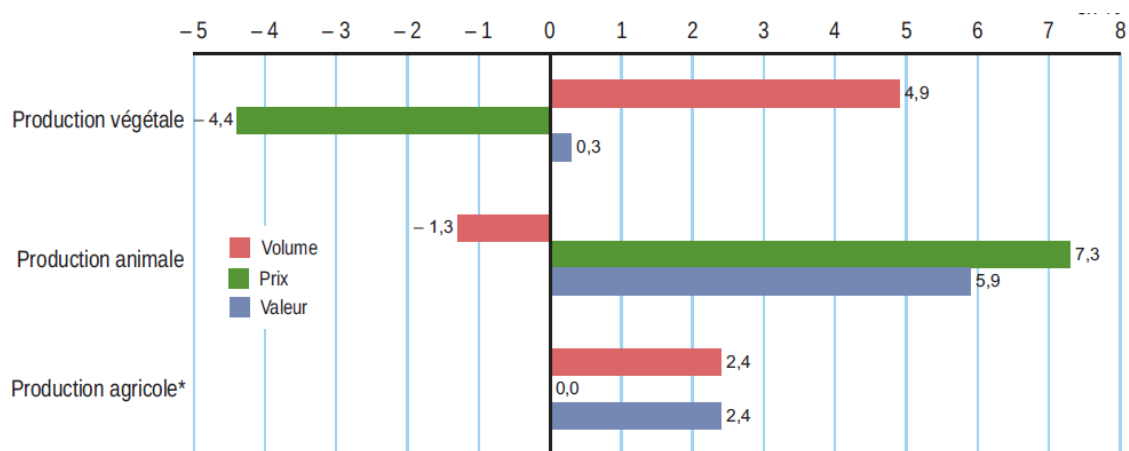
Source : comptes prévisionnels de l'agriculture pour 2017 ; INSEE

La production agricole (hors subventions) se redresse globalement en volume, mais, si la croissance est forte pour les végétaux, elle fait place à une contraction pour les produits animaux.

La capacité des producteurs à valoriser les volumes se révèle inégale, les prix des produits dépendants étroitement des marchés agricoles mondiaux.

Si ceux-ci connaissent des tensions sur les produits animaux, qui permettent aux producteurs de mieux que compenser la réduction des volumes produits, il n'en va pas de même pour les productions végétales. Les prix chutent fortement, en particulier pour les betteraves (- 18 %). Cette dernière évolution réplique celle observée sur le lait, la fin des quotas produisant les mêmes effets.

Évolution de la production (hors subventions) en volume, en prix, et en valeur entre 2016 et 2017



Source : comptes prévisionnels de l'agriculture pour 2017 ; INSEE

Le redressement de la production en valeur (+ 2,4 %) ne permet pas d'effacer l'effondrement subi en 2016 (près de 7 % de recul).

Il en va de même de l'augmentation de la valeur ajoutée. La hausse de 9,8 % de la valeur ajoutée brute fait suite à la chute de 13,7 % de l'année précédente.

Par ailleurs, le redressement de 2017 n'a pas toute la robustesse souhaitable. Il provient moins du dynamisme des recettes que des économies réalisées sur les coûts d'exploitation. Or, celles-ci apparaissent fragiles.

Si les charges de consommations intermédiaires de la branche agricole se replient de 2,3 %, venant ainsi soutenir la valeur ajoutée agricole, il n'est pas sûr que cette évolution témoigne d'une tendance. La réduction du volume des consommations intermédiaires pourrait ne résulter que de l'existence de stocks élevés à l'issue d'une campagne 2016 particulièrement désastreuse. Par ailleurs, la réduction des prix, qui touche essentiellement les engrais, peut être considérée comme un effet retardé d'une inflexion des prix des matières premières, qui, l'envol des consommations énergétiques non stockables en témoigne, appartient déjà au passé. En bref, le choc pétrolier de 2017 amplifiera probablement ses effets lors de l'année 2018. Avec la résorption des stocks d'intrants, il est probable que les consommations intermédiaires, au lieu d'améliorer les revenus agricoles, comme en 2017, pèseront à la baisse en 2018.

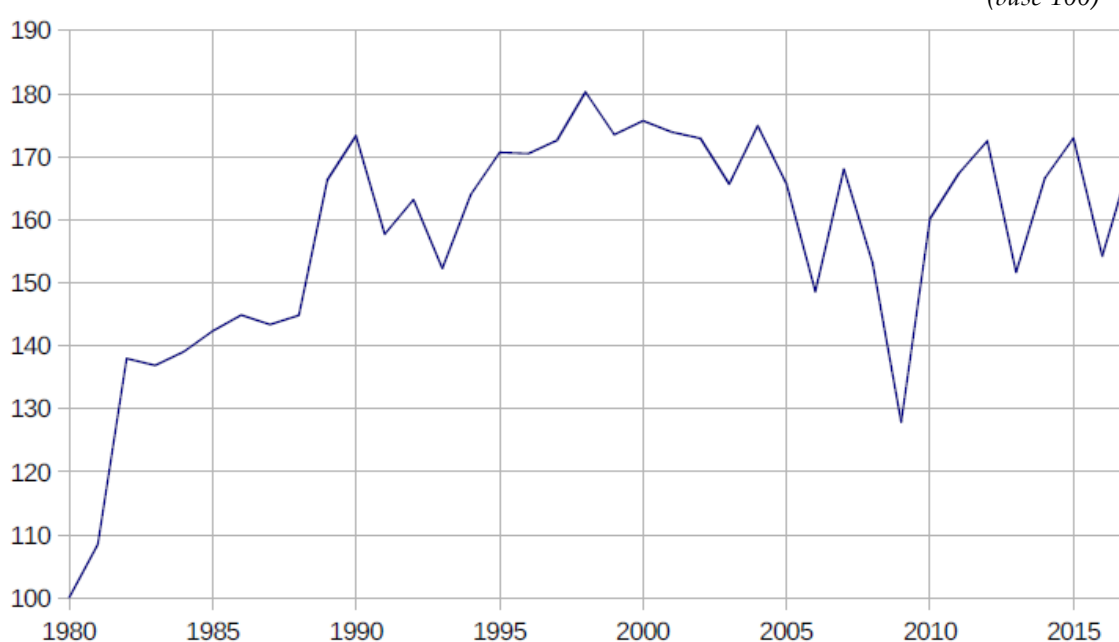
La valeur ajoutée brute de la branche agricole qui permet de financer les facteurs de production (le capital et le travail) s'élève en 2017 à 29,5 milliards d'euros. Elle intègre une partie seulement des subventions, les subventions aux produits (1,2 milliard d'euros correspondant à la prime à la vache allaitante) qui demeurent à peu près inchangées.

Une fois comptabilisée l'obsolescence des immobilisations, la valeur ajoutée nette de la branche agricole atteint 18,9 milliards d'euros. Elle augmente de 15,4 % mais après la réduction considérable de près d'un quart en volume (- 23,7 %) et plus d'un cinquième en valeur (- 21 %) constatée l'an dernier.

La valeur ajoutée brute de la branche agricole se situe en 2017 au niveau atteint en 1990.

Évolution de la valeur ajoutée brute de la branche agricole depuis 1980

(base 100)



Source : INSEE, comptes prévisionnels de l'agriculture arrêtés en novembre 2017

Dans ces conditions, le revenu des exploitants agricoles, malgré sa dispersion, tend à se polariser sur de très faibles valeurs.

Dispersion des résultats par décile (D) et quartile (Q)

(en euros)

	Moyenne	D1	Q1	Médiane	Q3	D9	Q3-Q1	Q3/Q1
EBE	60 198	5 641	20 946	42 570	78 627	130 119	57 681	4
EBE/Utans	44 030	5 158	17 514	34 040	54 554	84 290	37 040	3
RCAI	25 569	-20 200	-359	17 038	40 474	75 550	40 833	///
RCAI/Utans	18 012	-16 421	-211	13 982	29 233	50 201	29 443	///

Source : SSP-RICA

Source : commission des comptes de l'agriculture

En 2016, année certes marquée par des évolutions très négatives, le revenu courant avant impôts pour les petites et moyennes exploitations n'atteignait que 22 100 euros, sur lesquels il fallait encore prélever 9 000 euros de cotisations sociales en moyenne.

Le quart des exploitations dégagent des revenus négatifs.

Dans ces conditions, les soutiens publics sont indispensables à la pérennité d'une large fraction des entreprises agricoles.

2. Une évolution préoccupante de l'emploi agricole, une contribution positive des emplois salariés occasionnels à sauvegarder

L'un des objectifs de la politique agricole est de faire de l'agriculture un vivier d'emplois. À cet égard, les résultats ne sont pas satisfaisants.

D'après les estimations provisoires pour 2017, 846 000 personnes travaillent à temps plein ou partiel sur l'ensemble des exploitations agricoles de France métropolitaine. Cela représente une baisse de 18 000 emplois d'une année sur l'autre.

Ces « actifs permanents » représentent 584 000 unités de travail, un volume en baisse de plus de 11 % par rapport à 2010.

Quant aux travailleurs saisonniers et aux entreprises de travaux agricoles, ils apportent, pour leur part, un volume de travail occasionnel estimé à 111 000 unités de travail annuel (+ 22 % par rapport à 2010). Cette catégorie des emplois est donc la seule réellement dynamique.

La perspective d'un renforcement du coût du travail saisonnier, qui, sans être le seul déterminant de ces emplois, en est certainement, de façon directe ou plus indirecte, l'un des moteurs, est un des signaux les plus inquiétants des projets de loi financiers de l'année 2019 pour l'agriculture.

Emploi agricole en France métropolitaine

		2010	2016	2017 estimations
Total actifs agricoles	ETP	751 000	702 000	695 000
Total main d'œuvre permanente	<i>Personnes</i>	966 000	864 000	846 000
	ETP	661 000	594 000	584 000
Chefs d'exploitations et coexploitants	<i>Personnes</i>	604 000	552 000	543 000
	ETP	446 000	408 000	402 000
Conjoints et autre main d'œuvre familiale	<i>Personnes</i>	190 000	125 000	116 000
	ETP	75 000	47 000	43 000
Salariés permanents	<i>Personnes</i>	172 000	188 000	187 000
	ETP	140 000	139 000	139 000
Salariés saisonniers, ETA, Cuma	ETP	91 000	108 000	111 000

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

B. UNE SITUATION QUI EXIGE UN SOUTIEN DÉTERMINÉ

1. Le budget de la mission ne représente que 10,6 % de concours publics à l'agriculture attendus plus dynamiques que les dépenses budgétaires en 2019

Si le budget de la mission englobe des dotations correspondant à d'autres politiques que la politique agricole proprement dite, il n'épuise pas l'ensemble des concours publics à l'agriculture.

Au demeurant, sa contribution aux soutiens publics à l'agriculture suit une tendance à la baisse depuis quelques années, évolution qui n'est pas sans susciter quelques interrogations quant aux équilibres ordonnant le financement de notre politique agricole.

Pour appréhender l'ensemble des concours publics à l'agriculture, il convient de compléter la considération des crédits de la mission AAFAR par d'autres transferts publics.

En prenant en compte la totalité des crédits de la mission¹, convention qui conduit à exagérer les soutiens directement accessibles aux exploitations agricoles, il faut ajouter aux 2,549 milliards d'euros de crédits

¹ Hors forêt et pêche et aquaculture.

de paiement demandés pour 2019, de l'ordre de **17,8 milliards d'euros** d'autres concours publics¹.

a) *Les concours publics à l'agriculture seraient inférieurs en 2019 à leur niveau moyen des dernières années*

Malgré ces engagements, les concours publics à l'agriculture seraient en 2019 inférieurs à leur moyenne de ces dernières années.

Évolution et décomposition des concours publics à l'agriculture (2013-2019)²

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Evolution 2019/2013	Evolution 2019/2018
Total	18 563	19 321	19 881	20 379	20 610	21 968	23 397	144 119	26,40%	6,50%
dont:										
PAC (effectif)	9 132	7 857	9 695	9 666	8 936	9 547	9 526	64 359	4,30%	-0,20%
PAC (retraité)	9 132	9 258	8 995	8 965	8 936	9 547	9 526	64 359	4,30%	-0,20%
Budget de l'Etat	5 667	5 335	5 186	5 033	5 722	5 794	5 224	37 961	-7,80%	-9,80%
Allègemen ts charges sociales et fiscales	2 053	2 982	3 950	4 661	4 840	5 100	6 484	30 070	315,00%	27,40%
Dépenses fiscales	2 091	1 845	1 830	1 828	1 738	1 722	1 939	12 993	-7,30%	12,60%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

En sept ans, les concours publics à l'agriculture auront rassemblé **144,1 milliards d'euros**, soit, en moyenne annuelle, 20,6 milliards d'euros.

Hors financement de l'enseignement agricole (technique et supérieur) et de la **recherche** (voir le tableau ci-dessous), ils auront totalisé **132 milliards d'euros**.

Le montant des soutiens à la forêt étant de l'ordre de 350 millions d'euros par an (2,4 milliards d'euros au cours de la période), on en déduit un niveau de concours à l'agriculture d'un peu moins de 130 milliards d'euros.

¹ Hors éducation agricole.

² Y compris l'éducation agricole.

Évolution des dépenses et crédits de l'enseignement et de la recherche agricoles (2013-2019)

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Enseignement technique	1328,5	1353,5	1357,7	1370,3	1417,7	1452,5	1 468	9748,2
Enseignement supérieur et recherche	340,2	315,9	320,7	323,9	339,7	346,4	353	2339,8
Total	1668,7	1669,4	1678,4	1694,2	1757,4	1798,9	1 821	12088

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

b) La progression des concours publics en 2019 tient à des changements de périmètre et s'accompagne de profondes modifications

Prolongeant une tendance bien installée, **les concours apportés à l'agriculture en 2019**, en augmentation de 26,4 % par rapport à l'année 2013, **progresseraient davantage entre 2018 et 2019 que les seules dépenses budgétaires.**

Avec 9,5 milliards d'euros de subventions européennes, les aides versées par l'Europe s'inscriraient en légère baisse, de 0,2 %. En 2015, elles étaient encore de 9,666 milliards d'euros et ont ainsi connu un repli de 1,6 % en valeur sur la période, soit un repli en volume très significatif. Ce recul, qui provient d'une programmation financière européenne moins favorable, contribue à une réduction des soutiens financés sur des crédits budgétaires.

Quant aux crédits nationaux, ils reculent de 9,8 %, les dépenses de la seule mission AAFAR se repliant encore davantage (- 16,8 %).

Une partie de ce repli résulte d'une bascule entre les concours comptés au titre des crédits budgétaires et les concours passant directement par des réductions de cotisations sociales.

Une forte croissance des allègements de cotisations sociales et des dépenses fiscales est attendue.

Cumulées, leurs augmentations apporteraient en 2019 1,6 milliard d'euros aux exploitations agricoles et atteindraient près de 24 %.

On relèvera qu'avec 1,9 milliard d'euros l'estimation des **dépenses fiscales** réalisée par les comptables nationaux diffère considérablement de celle présentée dans le projet annuel de performances de la mission pour 2019 ((893 millions d'euros). En dehors de facteurs tenant à des différences méthodologiques, l'exclusion prématurée, au vu des arbitrages finalement rendus, de la déduction accordée aux carburants agricoles explique cet écart.

Dans l'annexe budgétaire, les 35 dépenses fiscales désormais rattachées au programme 149 devraient avoir un coût de 893 millions d'euros contre 2,927 milliards d'euros en 2018, dont 2,212 milliards d'euros au titre de la fiscalité énergétique dérogatoire.

Quant aux soutiens apportés par **les allègements de charges sociales et fiscales**, leur progression ressort comme très forte avec près de 24 % d'augmentation.

Toutefois, cette augmentation (+1 384 millions d'euros) doit être relativisée.

Elle doit être appréciée en tenant compte d'un changement de périmètre lié à l'élargissement des allègements de cotisations sociales bénéficiant aux coopératives et aux entreprises de services agricoles qui ne bénéficient pas du CICE. Les opérateurs de ces deux catégories justifieraient une **augmentation des allègements de 1,089 milliard d'euros représentant plus de 70 % de la hausse des concours publics à l'agriculture envisagée par les comptables nationaux.**

Au niveau des unités participant directement à la production agricole, **les allègements de cotisations sociales s'accroîtraient de 295 millions d'euros, la réduction des cotisations patronales contribuant pour 363 millions d'euros à cette évolution.** Cette évolution intervient dans un contexte où une partie des concours à l'agriculture comptabilisés en allègements de cotisations et d'impôts se trouvait auparavant comptabilisée au titre des crédits du budget du ministère de l'agriculture.

La suppression du régime du TO-DE y concourt, mais on observe que, dans les comptes prévisionnels, ses effets en crédits sont structurellement supérieurs à son impact en allègements de cotisations.

2. Une modification structurelle qui n'est pas anodine

La divergence entre les dépenses budgétaires (européennes et nationales) et les transferts provenant de réductions des prélèvements obligatoires, qui se manifeste essentiellement par la très forte dynamique des réductions de cotisations sociales, tend à installer une structure d'interventions au profit de l'agriculture passant par le canal des prélèvements obligatoires.

Votre rapporteur spécial Yannick Botrel relève que les propriétés économiques du modèle d'interventions qui, ainsi, émerge, diffèrent sensiblement de celles qu'on peut associer à un mode de soutien plus direct, à travers des dépenses budgétaires.

Évolution de la structure des concours publics à l'agriculture (2013-2019)

(en % du total)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne 2013-2019	Ecart 2019/ Moyenne
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0
dont:									
PAC (effectif)	49,2%	40,7%	48,8%	47,4%	43,4%	41,7%	40,7%	44,5%	-3,8%
PAC (retraité)	49,2%	40,7%	45,2%	44,0%	43,4%	41,7%	40,7%	44,5%	-3,8%
Budget de l'Etat	30,5%	27,6%	26,1%	24,7%	27,8%	27,2%	22,3%	26,9%	-4,6%
Allègeme nts charges sociales et fiscales	11,1%	15,4%	19,9%	22,9%	23,5%	23,7%	27,7%	20,6%	7,1%
Dépenses fiscales	11,3%	9,5%	9,2%	9,0%	8,4%	8,3%	8,4%	9,2%	-0,8%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Le poids des allègements de cotisations sociales dans les concours publics à l'agriculture n'a cessé d'augmenter au cours de la période au point que, comptant pour un peu plus de 11 % des concours publics à l'agriculture en 2013, ils en représentent désormais près de 28 %. Outre le renforcement du rôle des allègements de cotisations sociales, les dépenses fiscales doivent être prises en compte. Selon les informations relatives aux concours publics à l'agriculture, elles ont vu leur part dans ces derniers se réduire légèrement (11,3 % en 2013 à 8,4 % en 2019, soit - 2,9 points) mais moins que la part des concours publics revenant aux dépenses budgétaires (- 3,8 points).

Une profonde modification de la structure des concours publics s'est ainsi produite.

En premier lieu, **les dépenses sur crédits européens apportent une contribution relative en net retrait** passant de près de la moitié du total à un peu plus de 40 %. Les dépenses européennes, qui demeurent encore la première source de soutien à l'agriculture française, ont subi une restructuration au terme de laquelle la baisse des interventions du premier pilier n'a pas été complètement compensée par l'augmentation des dépenses du deuxième pilier du budget agricole européen.

Évolution des dépenses agricoles européennes en France (2013-2018)

(en millions d'euros et en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2013	Part dans le total en 2013	Part dans le total en 2018
Premier pilier	7 853	7 853	8 359	7 302	7 271	7 239	-7,80%	86,00%	81,30%
Deuxième pilier	1 279	1 405	1 636	1 663	1 666	1 668	3,00%	14,00%	18,70%
Total	9 132	9 258	9 995	8 965	8 937	8 907	0,00%	NS	NS

Source : commission des finances du Sénat

Le glissement des dépenses européennes vers les interventions du deuxième pilier, ainsi d'ailleurs que certains réaménagements du régime applicable au premier pilier, se sont accompagnés d'une plus grande sélectivité des interventions du budget agricole européen au profit d'une politique de développement rural, celle soutenue par le deuxième pilier de la PAC et par le programme 149 de la mission.

Pour poursuivre l'objectif louable de soutenir des modes de production faisant face à des défis particuliers (zones difficiles, préoccupations environnementales...), cette évolution n'a pu être financée qu'au détriment du soutien à d'autres productions massivement concurrencées et de plus en plus soumises, comme celles bénéficiant prioritairement des interventions du programme 149, à des risques de toutes natures (climatiques, sanitaires, géopolitiques). Le projet de budget pour 2019 en témoigne à nouveau.

En second lieu, il convient de tenir compte des impacts associés du point de vue de leurs propriétés économiques à l'évolution du modèle des interventions agricoles vers une atténuation de la place des dépenses budgétaires au profit de soutiens passant par le jeu des prélèvements obligatoires.

En dehors d'une certaine perte de visibilité que ce changement suscite et d'effets temporels pouvant impliquer des décalages entre les faits générateurs des avantages fiscaux et sociaux et leur traduction concrète pour les exploitants agricoles, force est de s'interroger sur trois dimensions :

- étant donné la nature de ces avantages, qui vont se renforçant à mesure que le revenu agricole augmente, une certaine procyclicité, ou à tout le moins des effets retard, semblent s'imposer alors même que l'un des besoins des agriculteurs est de bénéficier rapidement d'amortisseurs en cas de chute de leurs revenus ; cet aspect de la modification de la structure des soutiens publics à l'agriculture appelle une vérification d'autant qu'elle ira dans le sens d'une amplification de la volatilité déjà très marquée des marchés agricoles ;

- quant aux charges de gestion qu'implique pour les bénéficiaires et les organismes de protection sociale agricole mais aussi les administrations fiscales, le recours de plus en plus important à des avantages fiscaux et sociaux, il conviendrait également de les pondérer même si, comme le passé récent a pu le montrer, la gestion des dépenses budgétaires n'est, de loin, pas exempte d'errements ;

- enfin, la répartition des avantages procurés par les mécanismes d'allègements fiscaux et sociaux appelle des éclaircissements, qu'en l'état les services du ministère ne semblent pas en mesure de fournir et qui peuvent amener à s'interroger sur l'équité de traitement entre les acteurs de ce secteur.

3. Des soutiens publics indispensables mais dont l'incidence est affectée par une certaine inertie par rapport aux cycles et par les prélèvements qu'ils supportent

a) Des soutiens publics indispensables

Les exploitations bénéficient de soutiens publics importants. La subvention moyenne atteint 32 000 euros avec une dispersion toutefois marquée.

Dans ce total, les aides liées à la politique de développement rural à laquelle la mission contribue représentent un tiers.

Orientation technique	Subvention totale		Part des subventions dans le total produit de l'exercice + subventions	Aides découplées : montant moyen par bénéficiaire (en €)	Aides couplées : montant moyen par bénéficiaire (en €)	Développement rural : montant moyen par bénéficiaire (en €)
	Subvention totale moyenne par bénéficiaire en 2016 (en €)	moyenne par bénéficiaire Evolution 2015/2016* (en %)				
Céréales et oléoprotéagineux	31 519	-9%	23%	28 798	2 356	5 571
Autres grandes cultures	34 872	-11%	15%	31 751	2 979	10 657
Maraîchage	9 559	-19%	4%	3 757	774	1 964
Horticulture	6 389	-31%	2%	5 409	1 441	14 334
Viticulture	6 519	-17%	3%	6 154	1 364	4 451
Fruits et autres cultures permanentes	17 870	-7%	9%	9 166	7 665	5 949
Bovins lait	33 885	-1%	19%	22 561	2 978	13 458
Bovins viande	46 105	1%	39%	21 329	11 688	12 060
Bovins mixte	47 435	-2%	26%	27 854	8 409	14 464
Ovins et caprins	42 314	2%	40%	17 509	9 832	14 285
Porcins	20 500	-11%	5%	16 698	4 283	9 395
Volailles	19 235	10%	8%	14 016	5 390	6 447
Granivores mixtes	35 392	-3%	12%	23 953	6 209	13 436
Polyculture, polyélevage, autres	38 019	-4%	23%	27 645	6 471	8 873
Total	32 068	-4%	21%	23 114	5 937	11 845

*Evolutions exprimées à échantillon d'exploitations 15-16 constant - en valeurs réelles

Source : SSP RICA

Note de lecture : dans les deux premières colonnes, les bénéficiaires considérés sont les exploitations agricoles bénéficiant d'au moins une subvention, quelle que soit la nature de celle-ci. En 2016, un viticulteur bénéficiaire d'au moins une subvention touche 6 500 € d'aides en moyenne. Dans les trois dernières colonnes, les bénéficiaires sont précisément les bénéficiaires de la subvention dont le montant moyen est calculé. En 2016, un éleveur de bovins viande bénéficiaire d'une aide du développement rural touche en moyenne 12 100 €.

Source : commission des comptes de l'agriculture

La France se singularise par une polarisation des soutiens autour des exploitations de taille moyenne.

Ces interventions sont nécessaires puisque sans elles 30 % des exploitations connaîtraient un excédent brut d'exploitation négatif. Cette proportion demeure importante après versement des subventions, mais elle n'est plus que de 6 %.

	Proportion d'exploitations ayant un EBE négatif				EBE	EBE avant subventions
	avant subventions		après subventions			
	%	évolution 2016/2015 (pt %)	%	évolution 2016/2015 (pt %)		
Céréales et oléoprotéagineux	60%	32	15%	12	26 783	-4 736
Autres grandes cultures	28%	18	7%	6	72 425	38 539
Maraîchage	9%	1	8%	0	86 682	80 460
Horticulture	3%	-2	3%	-2	61 541	60 041
Viticulture	6%	-1	5%	-1	83 112	79 665
Fruits et autres cultures permanentes	10%	2	4%	0	80 431	65 552
Bovins lait	18%	8	3%	2	64 182	30 298
Bovins viande	43%	5	2%	0	50 245	4 140
Bovins mixte	35%	17	5%	4	63 740	16 305
Ovins et caprins	45%	1	1%	-1	51 945	9 856
Porcins	6%	-3	2%	-2	133 135	113 575
Volailles	8%	5	1%	-1	74 352	59 118
Granivores mixte	7%	0	0%	0	98 288	63 132
Polyculture, polyélevage, autres	42%	15	6%	1	53 313	15 453
Total	30%	11	6%	3	60 198	31 625

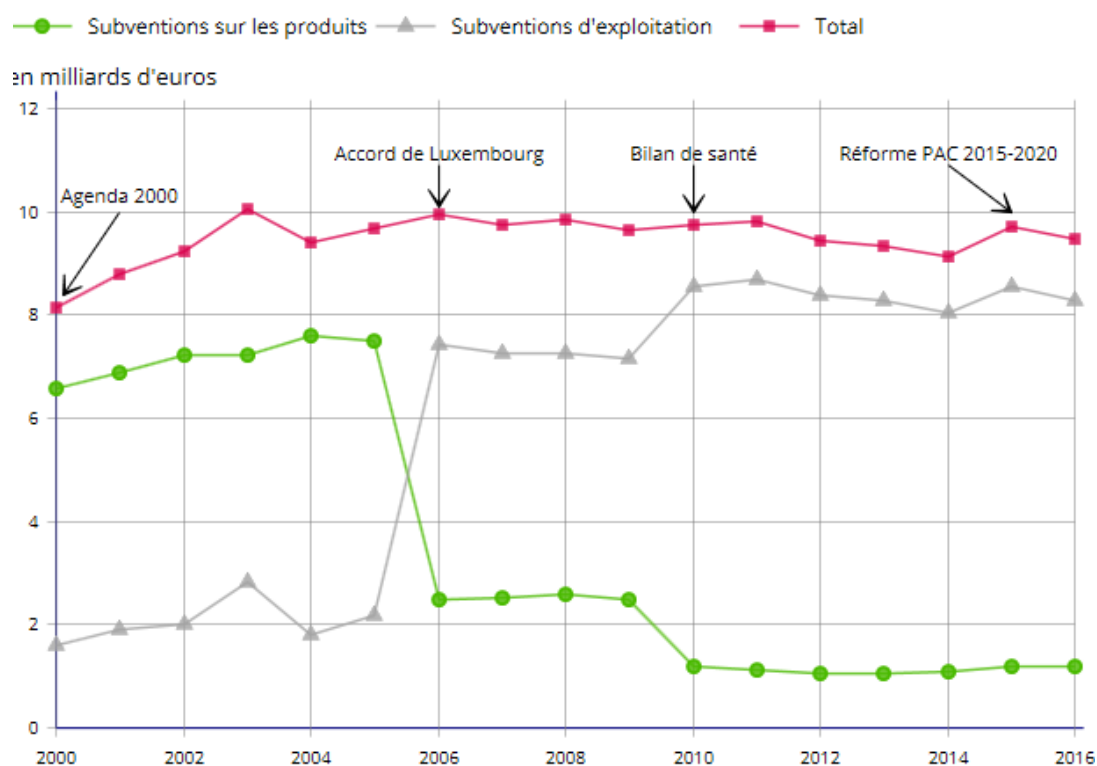
*Evolution des effectifs 15-16 calculées sur échantillons complets d'exploitations par année - € courants.

Source : SSP, RICA

b) Des subventions publiques acycliques

Les subventions d'exploitation font l'objet d'une programmation qui réserve peu de place à la flexibilité

Les **subventions d'exploitation** représentent désormais **la plus grande partie des subventions publiques** à l'agriculture, depuis les réformes apportées à la politique agricole commune.



Source : Service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ; Offices agricoles

Selon les comptes prévisionnels de l'agriculture, à 8,2 milliards d'euros, elles seraient quasiment stables par rapport à 2016, marquant un repli de 245 millions d'euros par rapport à 2015.

Évolution des subventions d'exploitation à l'agriculture depuis 2012

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Paiement unique - Paiement de base	6 923,8	6 966,6	6 288,5	3 933,3	3 931,7	3 914,6
Paiement vert				2 141,0	2 153,6	2 144,2
Indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN)	534,1	532,8	609,6	903,8	1 001,0	1 028,6
Prime herbagère agri-environnementale (PHAE), FMSEE	244,1	224,3	208,0	0,0	0,0	0,0
Autres aides agri-environnementales, CTE, CAD	249,0	274,0	320,7	270,0	289,9	289,9
Aides aux éleveurs	50,5	47,2	50,7	246,6	238,4	191,2
Aides aux producteurs de fruits et légumes	3,0	1,0	4,4	6,0	2,9	2,9
Aides aux viticulteurs	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Agriculteurs en difficulté	0,0	1,9	1,7	1,7	1,6	1,6
Indemnités au titre des calamités agricoles	113,9	34,3	48,6	178,8	41,2	5,8
Indemnités pour dégâts de gibier	20,0	30,0	22,8	25,9	25,9	25,9
Autres subventions d'exploitation	107,9	107,3	121,7	128,0	127,8	128,8
Prises en charge d'intérêt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonifications d'intérêt ¹	108,9	29,9	123,3	263,3	1,8	21,5
CICE			220,0	334,2	339,4	405,0
Total métropole	8 355,2	8 249,4	8 020,0	8 432,5	8 155,1	8 160,1
Subventions dans les DOM	24,3	24,3	25,5	25,5	25,5	53,5
Total	8 379,4	8 273,7	8 045,5	8 458,0	8 180,6	8 213,6

Source : INSEE, comptes prévisionnels de l'agriculture arrêtés en novembre 2017

Le tableau ci-dessous permet d'observer la propriété fort peu stabilisatrice des transferts publics nets à l'agriculture. Ceux-ci avaient ajouté 25 % à la valeur ajoutée brute de la branche en 2016 alors qu'elle s'était effondrée. En 2017, la contribution des transferts publics nets est du même ordre dans un contexte de redressement de la valeur ajoutée brute.

Le compte d'exploitation de la branche agricole entre 2016 et 2017

	Valeur 2016	Indice de valeur	Valeur 2017
Valeur ajoutée brute	26,8	109,8	29,5
(+) Subventions d'exploitation	8,2	100,4	8,2
(-) Autres impôts sur la production	1,5	111,5	1,6
Impôts fonciers	0,9	119,5	1,0
Autres	0,6	99,9	0,6
(=) Valeur ajoutée brute au coût des facteurs	33,5	107,5	36,0
(-) Rémunération des salariés	7,8	101,7	7,9
Salaires	6,3	101,7	6,4
Cotisations sociales à la charge des employeurs	1,5	101,7	1,5
(=) Revenu mixte brut ou excédent brut d'exploitation	25,7	109,2	28,1

Source : INSEE, comptes prévisionnels de l'agriculture arrêtés en novembre 2017

On rappelle au surplus que les subventions accordées aux agriculteurs sont généralement imposables, ce qui réduit encore leur contribution à la stabilisation des revenus agricoles.

Le régime d'imposition des soutiens publics à l'agriculture.

Dans le cadre du régime réel agricole ces produits figurent dans le bénéfice agricole imposé à l'impôt sur le revenu.

Les subventions publiques d'équipement versées par l'UE, l'État ou les collectivités peuvent bénéficier d'un régime spécial d'imposition échelonnée (ce dispositif n'est pas spécifique aux agriculteurs, il concerne également les entreprises industrielles).

Les jeunes agriculteurs lorsqu'ils perçoivent la dotation d'installation, bénéficient d'un abattement de 100 % sur le bénéfice imposable au titre de l'exercice de son inscription en comptabilité.

Dans le cadre du régime du micro-BA, sont prises en comptes les recettes encaissées (avec ensuite un abattement de 87 % représentatif de frais pour déterminer le bénéfice).

Les subventions, aides et primes destinées à compenser un manque à gagner ou présentant le caractère de supplément de prix sont des sommes encaissées dans le cadre de l'exploitation et sont à ce titre prises en compte pour le détermination du bénéfice imposable (à l'exception de l'ICHN).

Les subventions et primes d'équipement sont en revanche expressément exclues de l'assiette du micro-BA. Elles ne sont pas imposées par ailleurs.

Il en va de même pour la partie de la DJA lorsqu'elle est affectée à la création ou à l'acquisition d'immobilisations.

En 2016, 92 % des exploitations « moyennes et grandes » bénéficiaient d'au moins une subvention d'exploitation. Ces subventions représentaient 15 % des recettes totales et 124 % du résultat courant avant impôts (RCAI) des exploitations.

Sans prise en compte des subventions d'exploitation, 61 % d'entre elles auraient eu un RCAI négatif, contre 24 % après prise en compte des subventions.

Contributions des subventions aux résultats courants avant impôts par spécialisation

Orientation technique	Subvention totale moyenne par bénéficiaire	Part des subventions dans le total produit de l'exercice + subventions	Part des subventions dans le RCAI
Céréales et oléoprotéagineux	32 633	21%	NS ⁽¹⁾
Autres grandes cultures	36 271	13%	120%
Maraîchage	15 445	4%	27%
Horticulture	9 639	4%	22%
Viticulture	7 567	3%	13%
Fruits et autres cultures permanentes	19 975	8%	38%
Bovins lait	35 351	16%	143%
Bovins viande	47 272	35%	181%
Bovins mixte	50 140	23%	200%
Ovins et caprins	44 381	35%	146%
Porcins	20 856	4%	30%
Volailles	20 241	6%	66%
Granivores mixtes	36 573	10%	80%
Polyculture, polyélevage, autres	39 628	18%	260%
Ensemble	33 610	15%	124%

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

II. UN BUDGET AU CŒUR DE CONTRAINTES CROISÉES

A. UNE PROGRAMMATION À MOYEN TERME PEU SOUTENABLE

Même si elle résulte également d'autres déterminants, la forte baisse des autorisations d'engagement du programme 149 paraît préfigurer le choix d'inscrire les dépenses agricoles sur une trajectoire baissière au cours des années à venir tel que l'illustre la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Évolution des crédits de paiement de la mission (2018-2020)

(en milliards d'euros)

	2018	2019	2020	Écart 2020/2018
Crédits de paiement	3,19	2,88	2,84	-0,35

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Les crédits de paiement y dessinent une baisse de 350 millions d'euros en 2020 par rapport au projet de budget pour 2018.

Il s'agit d'une **réduction (plus de 10 %) dont l'ampleur considérable doit être appréciée en fonction d'une série de paramètres.**

Selon le précédent ministre, la réduction des crédits programmés ne serait que la traduction des modifications apportées aux allègements de cotisations sociales, en particulier, de la suppression du dispositif TO-DE.

Or, cette suppression est loin d'être compensée par les réorganisations des allègements généraux de cotisations sociales pour les agriculteurs (voir infra).

Au-delà, l'inertie des dotations peut être resituée dans un contexte marqué par une cible générale d'évolution des dépenses des administrations centrales avec une croissance en volume de 1 % par an sur la période de programmation, d'où le niveau de priorité accordée à l'agriculture se déduit aisément.

Si l'on ajoute que des objectifs de transition vers une agriculture plus durable ont été fixés dans le cadre des états généraux de l'alimentation, on comprend mal comment ces objectifs pourraient être atteints sur les bases de l'actuelle programmation des crédits.

Enfin, et peut-être surtout, la programmation triennale intervient dans un contexte général de très fortes incertitudes.

Non seulement elle s'étalonne sur un projet de budget pour 2018 dont la consistance pourrait être très inférieure aux besoins (du fait des charges reportées et de la survenance de nouveaux risques ; voir *infra*) mais encore elle paraît négliger un contexte européen offrant la perspective de nouveaux défis financiers et un contexte mondial de très fortes tensions.

Sur ce dernier point, il suffit de rappeler que le nombre des personnes souffrant de la faim dans le monde, qui avait reculé ces dernières années, devrait connaître une augmentation en 2017, la perspective d'une hausse de la demande mondiale de nourriture en lien notamment avec celle de la population mondiale posant bien les termes d'un défi alimentaire auquel il est de la responsabilité de la France d'apporter sa contribution d'autant que de grands voisins y pourraient être particulièrement confrontés.

Quant au cadre européen, la nouvelle programmation financière ne s'ouvre pas sur des perspectives particulièrement favorables si l'on en juge par la tonalité générale du débat budgétaire où la politique agricole commune n'apparaît plus comme une priorité offensive pouvant permettre à l'Europe d'assumer les responsabilités d'une puissance agricole mondiale mais comme un élément « à ne pas sacrifier », ou encore par les incertitudes liées au « Brexit »¹.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne se traduira par une perte nette de recettes pour le budget européen, qu'il conviendra de compenser. Dans l'hypothèse, plausible, où cette compensation ne passerait pas par le budget européen, une renationalisation subie de la politique agricole interviendrait, du fait de la nécessité, pour maintenir l'effort en faveur de l'agriculture de recourir à davantage de financements nationaux.

Cette perspective est négligée par la loi de programmation.

Dans ces conditions, vos rapporteurs spéciaux regrettent que le Gouvernement, par les orientations financières qu'il entend donner à notre politique agricole, ajoute au climat d'ensemble qui pèse sur l'environnement agricole un facteur d'alourdissement de ses perspectives.

B. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION S' INSCRIT DANS UN CONTEXTE SOUVENT CHAOTIQUE DU FAIT DES DIFFICULTÉS DE GESTION DES CRÉDITS QUE LE PROJET DE BUDGET NE PREND PAS ASSEZ EN COMPTE

Le budget de la mission, particulièrement celui du programme 149, est fortement exposé à des « accidents » de gestion qui se répercutent sur la programmation budgétaire, fréquemment dépassée par des impasses de financement.

¹ Vos rapporteurs spéciaux ont abordé certains scénarios liés à cet événement dans leur rapport annexé au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2017.

En outre, ces difficultés sont susceptibles chaque année d'être aggravées par la survenance de perturbations climatiques et environnementales, dont la fréquence est désormais telle qu'il conviendra d'abandonner à leur sujet la référence à des « aléas ».

En dehors de l'éventualité forte de voir à nouveau ces risques peser sur l'année 2019, qui sera développée dans la suite du présent rapport, force est de regretter que certains des facteurs ayant conduit à des corrections financières d'une ampleur considérable ces dernières années, ne fassent pas l'objet d'une attention suffisante dans le projet de budget présenté par le Gouvernement.

1. Un passé chaotique dont certains ressorts parfaitement identifiables ne sont pas suffisamment pris en compte par le projet de budget

L'appréciation du budget de la loi de finances initiale destiné à notre politique agricole et de l'alimentation est perturbée ces dernières années par d'importants mouvements de crédits intervenant en cours de gestion.

Qu'ils concernent les crédits de l'année de base retracés dans la loi de finances en cours ou ceux de l'exercice couvert par le projet de loi de finances, ils ont pour effet de modifier les équilibres budgétaires à un point tel que les choix budgétaires, sans être totalement illisibles, s'en trouvent pris dans une sorte de relativisme qui brouille une bonne partie des repères usuels.

Destinés à couvrir des besoins apparus en cours d'année en lien avec des événements de toutes sortes ou avec les affres de la gestion des interventions agricoles, ces ajustements traduisent aussi un défaut de crédibilité des lois de finances de l'année, que votre rapporteur spécial **Alain Houpert** a régulièrement dénoncé comme manifestant un **manque de sincérité des différents « budgets agricoles »** qu'il a eu l'honneur de rapporter.

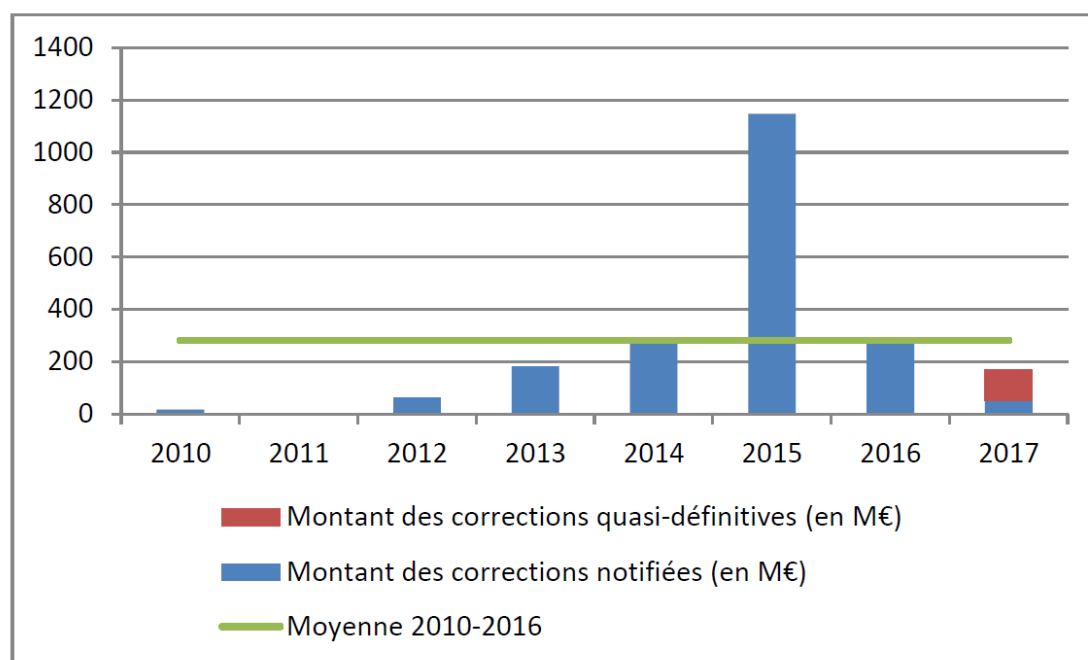
Ces dernières années, le panorama budgétaire de la mission a trop souvent recélé des dépenses non budgétaires et des dotations non dépensées.

Cette situation a infligé aux gestionnaires des injonctions contradictoires, dépenser ce qu'ils n'avaient pas ; économiser ce qu'ils auraient dû dépenser.

Les corrections financières infligées à la France du fait d'irrégularités commises dans l'exécution du budget européen ont été au cœur de cette problématique.

Au total, **entre 2010 et 2017**, la France a subi **2,1 milliards d'euros** de refus d'apurement.

Corrections financières (notifications annuelles) sur le périmètre de l'ASP (2010-2017)

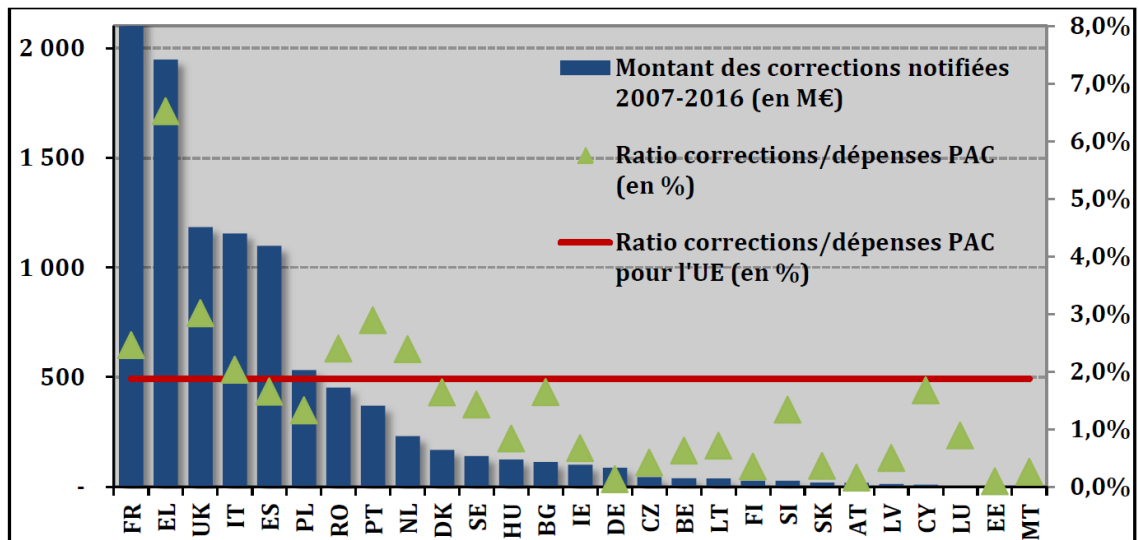


Source : rapport IGF-CGAAER La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de paiement de services et de paiement

Elle aura été l'un des pays européens les plus sanctionnés.

Corrections financières notifiées entre 2007 et 2016 par Etat membre

(en montant et en % des aides agricoles européennes)



Source : rapport IGF-CGAAER La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de paiement de services et de paiement

La mauvaise administration des aides surfaciques ressort comme responsable de 38,8 % des refus d'apurement. Le deuxième motif par ordre d'importance réside dans les irrégularités de gestion des droits à paiement unique (DPU) et des droits à paiement de base (DPB) qui leur ont succédé dans la PAC en vigueur. Ce motif de corrections financières représente 27,6 % des corrections financières.

Montant des corrections financières prononcées depuis 2010 sur le périmètre de l'ASP par type de mesure et d'infraction

(en millions d'euros)

Types de mesures	Déficiences du contrôle	Insuffisance ou absence de sanctions	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	Type d'anomalie non connu	Total ¹⁶
Aides surfaciques	838,66	0,00	0,00	0,00	838,66
DPU/DPB	0,00	0,00	595,66	0,00	595,66
Aides animales	246,15	4,80	0,00	0,00	250,95
ICHN et MAEC	162,78	0,00	0,00	0,00	162,78
Dotation jeunes agriculteurs	3,98	0,00	7,90	0,00	11,88
Investissements	14,48	0,00	0,00	15,29	29,77
Prêts bonifiés	12,74	0,00	0,00	0,00	12,74
Conditionnalité	101,31	115,45	0,00	0,00	216,76
Certification des comptes	0,00	0,00	0,00	40,61	40,61
Total	1 380,10	120,25	603,56	55,90	2 159,81

Source : Mission, à partir des données MCFA (hors remboursements par la Commission et annulations de doubles comptes).

Ces difficultés ont eu un prolongement dans les retards de paiement subis par les agriculteurs.

Elles ont occasionné la mise en place de dispositifs d'apports de trésorerie remboursables, qui, palliatifs partiels, ont compliqué la vie des exploitations, tout en ne couvrant qu'une partie des subventions normalement programmées.

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte des annonces de retour progressif à un calendrier normal des paiements selon laquelle « en 2018, le versement de toutes les aides surfaciques du premier et du second piliers sera effectué selon un calendrier normal ».

Ils relèvent aussi que le ministère s'est engagé à revenir à un paiement normal de l'indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN) et des aides au titre des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) avec une avance de l'ICHN payée au 16 octobre, puis le paiement du solde en décembre et le paiement des MAEC et aides à l'agriculture biologique à partir de mars 2019.

Il conviendra de veiller à ce dernier paiement intervienne à bonne date. En effet, le rattrapage du calendrier a jusqu'à présent sacrifié les interventions correspondant aux priorités vers une transition plus écologique de l'agriculture, qui suppose de la part des exploitants des coûts particuliers.

Vos rapporteurs spéciaux attirent également l'attention sur la nécessité de tenir pleinement compte de la responsabilité de l'État dans le rattrapage en cours. Il convient ainsi que la concentration des paiements correspondant à des créances de plusieurs campagnes sur un exercice donné

ne se traduise pas par un ressaut de l'imposition des bénéficiaires, du fait d'un effet de barème, comme cela semble parfois se produire.

Il reste que les difficultés structurelles qui ont entraîné ces défaillances, pour avoir été partiellement réglées, ne le sont pas toutes.

Parmi celles-ci figurent, outre des problèmes de conception de nos instruments au service du développement rural, sans doute trop nombreux, des limites de capacités.

L'informatique de l'ASP a été largement en cause, les modules ne parvenant pas à épouser une casuistique complexe. Elle suppose de nouveaux développements qui ont un coût élevé.

Dans ce contexte, la réduction des dotations programmées au titre de l'ASP dans le projet de budget pour 2019 apparaît inadéquate. Il convient à cet égard de rappeler que toutes les inspections réalisées sur ce point ont conclu à la perspective de coûts encore très élevés de mise à niveau des outils de gestion ISIS et OSIRIS.

Par ailleurs, une partie des défaillances constatées est attribuable à des carences dans l'instruction et le contrôle des demandes de subventions. La réduction de 130 ETP du programme 215 de la mission supposera des gains d'efficacité sans lesquels les économies qu'elle devrait produire risqueraient d'être « reprises » par de nouvelles sanctions européennes.

2. L'impact de l'exécution budgétaire en 2018 sur le budget pour 2019 reste difficilement prévisible

Les projets de budget annuels ne sauraient être appréciés indépendamment des conditions de la programmation budgétaire de l'année en cours.

Selon les avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), les impasses financières constatées sur les crédits du programme 149 pour 2018 pouvaient être couvertes par les reports de crédits de 2017, par la réserve de précaution et par l'emploi de la dotation pour dépenses imprévisibles ouvertes en 2018.

Par ailleurs, le CBCM n'avait pas constaté d'impasses de financement susceptibles de remettre en cause la soutenabilité des dotations des programmes 206 et 215 de la mission.

Au demeurant, les modifications proposées par le projet de loi de finances rectificative restent d'ampleur inhabituellement modérée.

Les modifications proposées par le projet de loi de finances rectificative pour 2018

Le projet de loi de finances rectificative pour cette dernière année prévoit l'annulation de 14,7 millions d'euros sur les dotations initiales du programme. Le Gouvernement la justifie par une sous-consommation des crédits prévus au titre du soutien de la pêche et des industries agroalimentaires et par la diminution des soutiens aux opérateurs.

En outre, 5,2 millions d'euros sont transférés du programme vers la mission cohésion des territoires.

En ce qui concerne le programme 149, les impasses initiales avaient été estimées à 227 millions d'euros comme exposé dans le tableau ci-dessous, qui figure les modalités de leur financement.

(en euros)

Actions	Impasses identifiées par le RPROG 149	AE	CP
Actions	Impasses financées par les reports arbitrés en fin de gestion 2017	AE	CP
21-08	Intervention en faveur des filières agroalimentaires	-	3 500 000
21-09	Autres actions filières	1 400 000	1 400 000
22-01	FAC : Fonds d'allègement des charges	29 000 000	29 000 000
	dont Grippe aviaire H5N8 - amont	18 000 000	18 000 000
	Grippe aviaire H5N8 - aval	11 000 000	11 000 000
23-01	Prêts à l'installation	-	46 000 000
23-07	FICIA	-	10 000 000
Sous-TOTAL Impasses financées par les reports (1)		30 400 000	89 900 000
Actions	Impasses résultant de la MER / Dispositifs à dégel "obligatoire"	AE	CP
21-03	Sucre DOM	3 732 000	3 732 000
23-04	Aides au départ (anciens dispositifs)	697 156	697 156
24-07	ICHN	7 920 000	7 920 000
25-17	TO / DE	14 400 000	14 400 000
Sous-TOTAL Impasses résultant de la MER / Dispositifs à dégel "obligatoire" (2)		26 749 156	26 749 156
Actions	Autres Impasses hors MER et Reports arbitrés fin de gestion 2017	AE	CP
25-17	TO / DE	2 000 000	2 000 000
27-08	Refus d'apurement communautaire	225 400 000	225 400 000
Sous-TOTAL Autres Impasses hors MER et Reports arbitrés en fin de gestion 2017 (3)		227 400 000	227 400 000
TOTAL GENERAL IMPASSES (1) + (2) + (3) = (A)		284 549 156	344 049 156
<i>hors Refus d'apurements UE</i>		<i>59 149 156</i>	<i>118 649 156</i>
- Dégel de crédits / dispositifs à dégel "obligatoire" (4)		-26 749 156	-26 749 156
- Reports de crédits 2017 sur 2018 arbitrés en fin de gestion 2017 (5)		-30 400 000	-89 900 000
SOLDE IMPASSES (B) = (A) + (4) + (5)		227 400 000	227 400 000
<i>hors Refus d'apurements UE</i>		<i>2 000 000</i>	<i>2 000 000</i>

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Le CBCM, qui semble avoir légèrement surestimé l'impact des refus d'apurement européens (voir *infra*), appelait cependant l'attention sur les tensions susceptibles de s'exercer sur la dotation pour dépenses imprévisibles du fait de son absorption par ce type de dépenses. Par ailleurs, il mettait en évidence le recours à un dégel de la réserve de précaution pour honorer des dépenses à caractère obligatoire.

De fait, l'appréciation des conditions de bouclage de l'exécution de l'année en cours est dépendante des conditions dans lesquelles le Gouvernement apportera une réponse aux aléas climatiques qui, une fois encore, auront significativement pesé sur les exploitations en cours d'année.

À cet égard, la simple annonce de paiement en avance de calendrier ne suffit pas à asseoir la perspective d'une compensation des pertes économiques subies.

Or, à ce jour, ces conditions sont peu palpables, la prise en compte de la sécheresse par le Gouvernement appelant des précisions urgentes.

Actions	Impasses identifiées par le RPROG 149 / hors reports / hors MER	AE	CP
21-08	Grippe aviaire H5N1 - Solde indemnisations / pertes de revenus 2016		36 000 000
21-08	Grippe aviaire H5N1 - Indemnisation de l'aval de la filière	60 000 000	60 000 000
21-08	Grippe aviaire H5N8	43 000 000	43 000 000
	<i>dont Indemnisation des abattages préventifs</i>	12 200 000	12 200 000
	<i>Indemnisation des pertes de revenus - Palmipèdes</i>	19 800 000	19 800 000
	<i>Indemnisation des pertes de revenus - Accouveurs</i>	11 000 000	11 000 000
21-08	Indemnisation des producteurs de cerises - Diméthoate	5 000 000	5 000 000
21-08	Crise laitière et viande bovine		49 900 000
	<i>dont Financement de la convention avec le PAM</i>		20 000 000
	<i>Financement des mesures d'aide à la réduction de la production</i>		9 000 000
	<i>Soutien de la trésorerie des éleveurs / promotion viande de qualité</i>		7 000 000
	<i>Aide à la production des jeunes bovins plus légers</i>		13 900 000
21-08	Interventions FranceAgriMer		26 800 000
21-08	ODEADOM - CIOM		5 600 000
21-09	FEADER - Programmation FEADER RDR 2	9 100 000	9 100 000
21-09	Convention CTIFL - Solde		2 700 000
22-01	FAC - Prolongement de l'année blanche et extension du champ		5 000 000
22-05	FNGRA - FCO		15 000 000
27-08	Refus d'apurement communautaire	414 600 000	414 600 000
Sous-TOTAL Impasses identifiées par le RPROG 149 / hors reports / hors MER (1)		531 700 000	672 700 000

Actions	Impasses résultant de la MER / Dispositifs à dégel "obligatoire"	AE	CP
21-03	Sucre DOM	9 152 000	9 152 000
23-04	Aides au départ	2 372 433	2 369 842
24-07	ICHN	21 120 000	21 120 000
25-07	TO / DE	73 240 000	73 240 000
Sous-TOTAL Impasses résultant de la MER / Dispositifs à dégel "obligatoire" (2)		105 884 433	105 881 842

Actions	Impasses financées par les reports	AE	CP
Sous-TOTAL Impasses financées par les reports (3)		397 378 541	280 712 160
TOTAL GENERAL IMPASSES (1) + (2) + (3) = (A)		1 034 962 974	1 059 294 002
<i>hors Refus d'apurements UE</i>		<i>620 362 974</i>	<i>644 694 002</i>
<i>- Dégel intégral de la mise en réserve de précaution (4)</i>		<i>-154 445 410</i>	<i>-151 735 630</i>
<i>- Reports de crédits 2016 sur 2017 (5)</i>		<i>-397 378 541</i>	<i>-280 712 160</i>
SOLDE IMPASSES (B) = (A) + (4) + (5)		483 139 023	626 846 212
<i>hors Refus d'apurements UE</i>		<i>68 539 023</i>	<i>212 246 212</i>

Source : rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel sur la répartition des crédits pour 2018

Plus globalement, les avis du CBCM sont tributaires d'un référentiel qui fait intervenir la notion de dépenses obligatoires, selon une conception d'ailleurs trop restreinte, puisque les coûts des process mis en œuvre par le ministère dans un contexte contraint par des réglementations européennes précises ne sont pas intégrés. Seules les dépenses de guichet sont assimilées à des dépenses obligatoires.

Les avis n'envisagent a fortiori pas les écarts entre les dépenses qu'impliqueraient la mise en œuvre des ambitions gouvernementales et les crédits réellement programmés.

On peut cependant s'étonner que les crédits envisagés par la programmation pour 2018 au titre de différents engagements difficilement reportables qui paraissaient sous dotés (les soutiens à la conversion biologique, les dotations à l'agence de services et de paiement, pour couvrir ses besoins informatiques) n'aient pas fait l'objet d'observations de la part du CBCM.

De la même manière, il semble difficile de considérer que les obligations de contrôle au titre de la sécurité sanitaire des aliments aient pu être correctement budgétées en 2018.

III. UN BUDGET QUI REPOSE POUR LE PROGRAMME 149 SUR DES CHOIX AUXQUELS VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX NE PEUVENT SE RALLIER

Les dotations du programme 149 - **1 691 millions d'euros** - extériorisent une forte réduction par rapport à 2018 (- **530,6 millions d'euros**).

La réduction des dotations, pour être partiellement optique, traduit des choix qui inscrivent la politique de soutien à l'agriculture sur une trajectoire déclinante.

**Évolution du programme 149
(2018-2019)***(en millions d'euros)*

Action	2018	2019	Évolution 2019/2018	Part du total en 2018 (A)	Part du total en 2019 (B)	Écart 2019/2018
Adaptation des filières à l'évolution des marchés	219,3	223,2	1,80%	9,9%	13,2%	3,3%
Gestion des crises et des aléas de la production agricole	5,4	5,4	0	0,2%	0,30%	0,1%
Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations	138,6	157,1	13,30%	6,2%	9,3%	3,1%
Gestion équilibrée et durable des territoires	471,7	440	-6,70%	21,3%	26,0%	4,7%
Protection sociale	480,4	59,9	-87,50%	21,6%	3,5%	-18,1%
Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	270,3	254,7	-5,80%	12,2%	15,1%	2,9%
Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion	590,8	501	-15,20%	26,6%	29,6%	3,0%
Pêche et aquaculture	45,2	49,7	10%	2,0%	3,3%	1,3%
Total	2 221,60	1 690	-24%	100%	100%	0,0%

Les facteurs d'évolution du budget

L'évolution des crédits repose sur une programmation budgétaire des différentes actions du programme dont les équilibres apparents sont les suivants.

Les suppléments de crédits (26,9 millions d'euros) sont inscrits :

- au titre de l'action n° 21 « Adaptation des filières » : + 3,9 millions d'euros ;
- au titre de l'action n° 23 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations » : + 18,5 millions d'euros ;
- au titre de l'action n° 28 « Pêche et aquaculture » : + 4,5 millions d'euros ;

Les réductions de crédits (527,6 millions d'euros) sont réalisées :

- au titre de l'action n° 24 « Gestion équilibrée des territoires » : - 31,7 millions d'euros ;
- au titre de l'action n° 25 « Protection sociale » : - 420,5 millions d'euros ;
- au titre de l'action n° 26 « Gestion durable de la forêt » : - 15,6 millions d'euros ;
- au titre de l'action n° 27 « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques » : - 59,8 millions d'euros.

Au total, la variation apparente des crédits se traduit par **une baisse nette de 500,7 millions d'euros**.

Les évolutions de crédits sont principalement tributaires de modifications importantes portant sur les dépenses rattachées à la protection sociale dans le secteur agricole. Par ailleurs, il faut tenir compte d'une réduction de 100 millions d'euros de la dotation pour « dépenses imprévisibles » rattachée à l'action n° 27 du programme.

Ces mouvements exceptés, les crédits augmentent d'une vingtaine de millions d'euros. L'augmentation atteint même 35 millions d'euros hors variation (négative) des dotations pour la forêt.

Les principaux abondements de crédits concernent :

- l'ICHN : + 20,2 millions d'euros ;
- le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricole (PCEA) : près de 8 millions d'euros ;
- la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) : +12 millions d'euros ;
- les actions en faveur de la pêche et l'aquaculture : + 4,5 millions d'euros.

Ces augmentations sont compensées par une réduction des moyens consacrés aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et au développement de l'agriculture biologique, en repli de l'ordre de 54 millions d'euros.

A. DEUX ÉVOLUTIONS TRÈS CONTESTABLES

1. Une refonte des financements des régimes sociaux agricoles qui profite au programme mais pas aux exploitants

La suppression du TO-DE annoncée par le Gouvernement, puis trop partiellement réaménagée, est au cœur des évolutions de crédits du programme 149.

Elle devrait se traduire, combinée avec la suppression du CICE, par un alourdissement du coût du travail saisonnier particulièrement dommageable pour certains secteurs de l'agriculture, dans un contexte où la compétitivité de l'agriculture française est menacée et où, comme on l'a indiqué, le seul moteur de l'emploi agricole réside dans les emplois saisonniers.

Encore dotée de 918,3 millions d'euros en 2017, **l'action 25 « Protection sociale »**, qui regroupe les crédits nécessaires à la compensation des exonérations de cotisations sociales accordées aux exploitants agricoles s'était trouvée **allégée de 437,9 millions d'euros en 2018** soit une **économie très substantielle** pour la mission (19,6 % des crédits ouverts en 2017), obtenue moyennant des réaménagements aux effets critiquables.

Vos rapporteurs spéciaux avaient estimé peu opportuns les seuils ainsi créés.

Les motifs sous-jacents à la nouvelle réduction des crédits de protection sociale enregistrée par le programme 149 en 2019 ne sont pas plus admissibles.

La réduction des crédits de protection sociale en 2018

La réduction des crédits de protection sociale pour 2018 résultait de la suppression de la mesure de réduction de 7 points de la cotisation d'assurance-maladie des exploitants, qui avait été portée à 3,04 % depuis 2016 pour un coût en 2017 budgété à 480 millions d'euros.

La réduction des dotations prévues en 2018 au titre de l'action était inférieure de 42,1 millions d'euros à l'économie potentiellement attribuable à la fin de cette mesure en raison d'un rehaussement des provisions prévues pour financer les compensations d'exonérations du régime des travailleurs occasionnels qui sont passées de 438 millions d'euros en 2017 à 480 millions d'euros.

Le coût en crédits des exonérations de cotisations sociales s'était ainsi replié fortement mais il mobilisait encore plus d'un cinquième des dotations du programme 149 en 2018, la part dans les concours publics à l'agriculture relevant d'allègements de cotisations sociales étant encore plus forte.

Est donc intervenue en 2018 une modification de grande ampleur de la structure de financement de la protection sociale. La loi de financement de la sécurité sociale a augmenté la contribution sociale généralisée (CSG) et supprimé les cotisations sociales d'assurance-maladie des salariés tandis que, pour les exploitants agricoles, les cotisations-famille et maladie ont bénéficié des réaménagements spécifiques parallèles à ceux appliqués aux travailleurs indépendants. Les taux de cotisations d'allocations familiales sont diminués, sous certaines conditions de revenu, de 5,25 points tandis que pour les cotisations d'assurance-maladie la réduction est limitée à 5 points selon un système décroissant qui serait déterminé par décret.

Ces modifications devraient induire des pertes globales de revenus pour les exploitants. En premier lieu, la hausse de la CSG alourdira les prélèvements obligatoires imposés aux exploitants.

Quant aux allègements de cotisations sociales, l'impact de la composante portant sur les cotisations d'allocations familiales sera en toute hypothèse minoré par l'existence des allègements déjà prévus, tandis que celui de la réduction de la cotisation d'assurance-maladie devrait être moins favorable que la diminution de 7 points jusqu'alors en vigueur. Son plafond est inférieur et l'allègement devrait suivre un chemin dégressif. Selon certaines analyses, cette disposition devrait bénéficier, et que peu, aux seuls exploitants agricoles gagnant moins de 75 % du SMIC.

La baisse des crédits attachés à la protection sociale dans le programme 149 atteignait dans le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement 420,5 millions d'euros, soit près de 80 % de la contraction des crédits par rapport à loi de finances initiale de 2018. Alors que la dotation du TO-DE était de 480 millions d'euros l'an dernier, elle est ramenée à 59,5 millions d'euros en 2019. Ce montant correspond à la charge de compensation pour les mois de novembre et décembre de l'année en cours.

Cette réduction des crédits était l'écho dans le projet de loi de finances d'un réaménagement des prélèvements sociaux sur les salariés agricoles présenté dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Dans le cadre du basculement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) vers un allègement des cotisations sociales, le Gouvernement a proposé de supprimer le régime TO-DE¹ particulier au secteur agricole.

Le secteur agricole bénéficie des dispositifs généraux d'exonération de cotisations sociales patronales.

Par ailleurs, plusieurs dispositions particulières lui sont appliquées, soit, ponctuellement, pour venir en aide aux agriculteurs, à travers des mesures de réduction personnelles des cotisations (telles que celles mises en œuvre fin 2015 et début 2016) soit catégoriellement, en vue de favoriser l'installation de jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole (exonération partielle et dégressive des cotisations sociales pendant 5 ans), soit du fait de régimes propres à l'agriculture.

Les dispositifs généraux d'allègement de cotisations sociales

Le secteur agricole bénéficie des mesures générales d'allègement de charges sociales. La compensation financière de ces exonérations n'est pas assurée par le budget du ministère de l'agriculture, mais par des affectations de taxes aux régimes de sécurité sociale.

Ces allègements datent de 2003 avec la mise en œuvre de la réduction dite « Fillon ».

Ils ont été renforcés par le pacte de responsabilité et de solidarité qui comprend une série de mesures notamment :

- une réduction du taux de la cotisation famille de 1,8 point pour les salaires compris jusqu'à 1,6 SMIC à effet 2015, puis pour les salaires jusqu'à 3,5 SMIC à compter du 1er avril 2016 ;

- un **renforcement des allègements généraux sur les bas salaires, depuis le 1^{er} janvier 2015, par une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale (hors chômage) au niveau du SMIC, puis dégressive jusqu'à 1,6 SMIC.**

Suite au constat selon lequel les dispositifs généraux de baisse du coût du travail mis en œuvre ces dernières années (notamment le Pacte de responsabilité et de solidarité et le CICE) restaient encore mal articulés entre eux et qu'ils n'avaient pas permis d'atteindre pleinement les objectifs en termes d'emplois, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 a mis en place une mesure visant à renforcer les baisses de cotisations, en 2019, au moyen de deux dispositifs : une **diminution de 6 points de la cotisation maladie, maternité, invalidité, décès pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC versées par les employeurs agricoles et non agricoles à leurs salariés, en contrepartie de la transformation du CICE ; un nouveau renforcement de la réduction générale des cotisations sociales d'environ 10 points avec une exonération maximale au niveau du SMIC puis linéairement dégressive jusqu'à s'annuler pour les rémunérations égales ou supérieures à 1,6 SMIC.** Pour ce faire, le périmètre des exonérations est étendu aux cotisations patronales chômage et retraite complémentaire.

¹ Pour travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi.

Le régime TO-DE était le principal dispositif d'aménagement spécifique au secteur de l'agriculture.

Historique du dispositif

L'exonération en faveur des travailleurs saisonniers est un dispositif qui date de 1985 et qui a été modifié à multiples reprises. Avant 2010, le dispositif était caractérisé par des taux réduits de **cotisations différenciés par filière**.

Les dernières réformes de ce dispositif sont :

- la **réforme de 2010** qui a mis en place une mesure d'exonération dégressive, applicable à l'ensemble du secteur de la production agricole. Le dispositif en vigueur jusqu'à fin 2012 exonérait intégralement les cotisations des salaires bruts allant jusqu'à 2,5 SMIC, l'exonération était ensuite dégressive jusqu'à 3 SMIC. La rénovation du dispositif s'est accompagnée, par ailleurs, d'une mise en conformité des modalités de compensation financière par l'État du dispositif avec le droit commun des mesures d'exonérations ciblées, lequel prévoit une **compensation intégrale par crédits budgétaires** ministériels ;

- la **réforme de 2013** qui a supprimé l'exonération de la cotisation accidents du travail et **ciblé le dispositif sur les bas salaires** en modifiant le point de sortie du dispositif et la pente de dégressivité :

* les exonérations sont centrées sur les **salaires n'excédant pas 1,5 SMIC** ;

* l'exonération est **entière pour les rémunérations allant jusqu'à 1,25 SMIC, puis dégressive au-delà** ;

- enfin la loi de finances pour 2015 a exclu les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers (ETARF) du champ d'application du dispositif d'exonération.

Le dispositif en vigueur est codifié aux articles L. 741-16 et L. 741-16--1 du code rural et de la pêche maritime. Les exonérations portent sur les cotisations patronales et conventionnelles pour les employeurs relevant du régime de protection sociale agricole qui embauchent en CDD des travailleurs saisonniers (ou en CDI des demandeurs d'emploi sous certaines conditions) bénéficient d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale (prestations familiales et assurances sociales agricoles) et de certaines cotisations patronales conventionnelles.

Point important, cette exonération est totale pour les rémunérations égales ou inférieures à 1,25 fois le montant mensuel du SMIC puis linéairement dégressive au-delà jusqu'à s'annuler pour les rémunérations égales ou supérieures à 1,5 SMIC. Avant la loi de finances pour 2013, la pente de dégressivité partait d'un niveau de salaire sensiblement supérieur, l'avantage pouvant comprendre les rémunérations égales à 3 SMIC.

Afin de conserver au dispositif sa vocation d'épouser les particularités de l'emploi agricole, fortement saisonnier, sans s'étendre aux salariés permanents, l'exonération est limitée à une période maximum

d'emplois de 119 jours ouvrés, consécutifs ou non, par année civile pour un même salarié, qu'il soit employé par un groupement d'employeurs ou non.

Elle n'est pas cumulable avec l'allègement général de cotisations sociales sur les bas salaires, mais l'employeur a la faculté de renoncer à cette exonération spécifique, pendant la période où elle pourrait s'appliquer, au profit de l'allègement général sur l'ensemble de la période de travail du salarié. En revanche, il était possible de cumuler les exonérations au titre du TO-DE avec le CICE.

Dans ce contexte, l'adoption d'une exonération étendue des cotisations sociales a entraîné la suppression corrélative du régime TO-DE, mais aussi du CICE.

Incidentement, un aménagement du dispositif de report au 1^{er} octobre 2019 de l'allègement général avait été annoncé pour le secteur agricole qui ne devait pas subir les effets d'un décalage calendaire particulièrement fâcheux au vu de l'importance des travaux saisonniers réalisés avant le 1^{er} octobre.

Cependant, le passage au régime de droit commun a justifié une très grande inquiétude dans le monde agricole en raison de son impact potentiellement très négatif pour les exploitations employant une proportion élevée de travailleurs saisonniers.

De fait, les allègements généraux, malgré leur renforcement, se traduisent par une réduction des transferts des administrations publiques vers les exploitants dès lors qu'ils ne sont pas parfaitement homothétiques avec le régime spécial des exonérations TO-DE. Les allègements généraux sont centrés sur le SMIC tandis que le régime TO-DE couvre jusqu'à 1,5 SMIC (avec une exonération totale jusqu'à 1,25 SMIC).

Ce décalage est d'autant plus accusé pour les travailleurs saisonniers que ces derniers, même lorsqu'ils sont employés au SMIC, bénéficient en réalité de rémunérations supérieures du fait de la fréquente conversion de leurs droits à congé en une indemnité de congés payés et de la pratique d'heures supplémentaires correspondant à la vocation même des travaux pour lesquels les contrats saisonniers sont conclus.

Les données suivantes permettent de saisir les enjeux, particulièrement sensibles pour certaines exploitations agricoles.

En année pleine, près de 73 000 établissements ont recours à plus de 900 000 contrats TO-DE pour un volume de plus de 140 millions d'heures et une masse salariale de 1,6 milliard d'euros. 90 % des contrats saisonniers concernent les filières « viticulture », « arboriculture » et « horticulture ».

La facturation du dispositif TO-DE, établie par la Caisse centrale de mutualité sociale agricole en février 2018, s'est élevée à 512,2 millions d'euros au titre de l'année 2017 contre 470,4 millions d'euros en 2016.

Le dispositif est par nature très sensible aux aléas climatiques comme le démontre l'année 2017 où le retard des travaux de vendanges de 2016 a provoqué un déport de facturation du 3^e trimestre d'emploi sur le 4^{ème} trimestre évalué entre 15 et 20 millions d'euros tandis que les récoltes peuvent justifier selon les rendements plus ou moins d'embauches.

On ajoutera que le dispositif est l'une des raisons pour lesquelles la programmation budgétaire initiale de la mission, mais aussi son exécution en gestion, peuvent être débordées. À titre d'exemple, le report de charges constaté au 31 décembre 2017 au titre des exonérations de cotisations patronales s'est élevé à 96,5 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a opportunément réintroduit le TO-DE pour 2019 et 2020 seulement, mais en retenant un régime trop restrictif.

Il s'agit de réserver l'exonération totale jusqu'à 1,15 SMIC en 2019, puis 1,1 SMIC en 2020.

Ces dispositions ne sont donc pas permanentes, circonstance qui engendre une insécurité dommageable pour les exploitants et les investisseurs.

Par ailleurs, l'impact de la mesure de suppression n'est que trop partiellement compensée.

Elle a conduit le Gouvernement à réviser les crédits du programme à hauteur de 105 millions d'euros en 2019, tout en gageant ce ressaut par un redéploiement de 30 millions d'euros de crédits dans des conditions qui n'ont pas été précisées.

Autrement dit, le bilan de l'aménagement du TO-DE après les débats de l'Assemblée nationale demeure négatif avec une estimation de l'ordre de 70 millions d'euros pour la seule composante consistant dans l'exonération totale.

Le Sénat a pris l'initiative de porter celle-ci au-delà, à l'occasion des débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Il a rétabli le dispositif, mais contre l'avis du Gouvernement.

L'initiative du Sénat doit être saluée.

Cependant, l'avis du Gouvernement renforce les inquiétudes que le bouclage proposé par ce dernier après la discussion devant l'Assemblée nationale avait suscité.

Il est à craindre que l'initiative du Sénat ne soit pas confirmée par l'Assemblée nationale, le Gouvernement n'entendant manifestement pas donner une suite favorable au maintien d'un allègement du coût du travail absolument nécessaire à des secteurs entiers de notre production agricole.

Dans ces conditions, le rétablissement plus complet de la portée du CICE pour l'agriculture paraît encore plus conjectural. Il convient de le regretter dans la mesure où les abattements de cotisations sociales emportent un mécanisme de freinage automatique du fait de l'augmentation mécanique du résultat fiscal, et donc de l'impôt à laquelle ils conduisent.

La réduction des concours à l'agriculture qui procèdera de cette funeste perspective n'est pas acceptable.

Ce débat illustre un problème fondamental, celui des handicaps de compétitivité subis par l'agriculture française du fait des insuffisances de l'harmonisation sociale et fiscale en Europe. Le coût du travail salarié serait pour l'agriculture française très nettement supérieur à celui de nos concurrents européens, même lorsque la valeur ajoutée agricole y est plus forte. Tel est le cas de l'Allemagne¹. La très grande diversité des réglementations concernant les salaires minimaux et des pratiques de contrôle du travail hétérogènes jouent un rôle majeur.

Il s'ensuit que les pays les plus avancés doivent ajuster leur coût du travail au risque de réduire la base de financement des régimes sociaux compromettant l'équilibre structurel de ces régimes.

Cette situation, qui s'applique avec force pour les régimes sociaux agricoles, suscite également un certain manque d'attractivité du travail en agriculture.

Au-delà, elle peut compromettre les développements techniques qui supposent une forte intensité en main d'œuvre, comme c'est le cas de l'agriculture biologique, dont l'expansion est une priorité de notre politique agricole, aux résultats pour le moins contrastés à ce jour.

2. Un provisionnement des risques réduit d'un tiers

Le budget pour 2018 avait innové en inscrivant une provision pour risques de 300 millions d'euros rattachée à l'action n° 27 du programme 149.

Cette dotation a été présentée comme devant couvrir des dépenses imprévisibles. Or, dans le même temps, la destination, significativement justifiée par les « apurements communautaires », qui lui est réservée est de couvrir des risques hétérogènes puisqu'outre les refus d'apurement elle est destinée à couvrir les aides que les crises agricoles pourraient nécessiter.

Dans ces conditions, la dotation tend à devenir une sorte de chapitre-réservoir peu conforme à la vocation d'un budget de définir avec un degré minimal de précision les charges publiques.

¹ Où, cependant, le salaire minimum en agriculture devrait rejoindre le SMIC horaire général appliqué en Allemagne depuis 2015

L'an dernier, la dotation avait pu sembler calibrée au plus juste, en l'état des informations disponibles.

La dépense correspondante est finalement estimée sur des bases qui permettent d'envisager un solde positif d'exécution.

C'est sur cette base que la dotation est réduite de 100 millions d'euros en 2019.

Cette réduction accentue la probabilité d'un déficit des moyens programmés pour couvrir les risques combinés associés à des corrections financières pour défaut de gestion des aides européennes et ceux pouvant toucher les conditions économiques, climatiques et environnementales de la production agricole.

Les perspectives ouvertes par l'instauration d'une déduction pour épargne de précaution (DEP) sont loin de compenser cette éventualité.

Le projet de budget est marqué par l'inscription d'une dotation provisionnelle de 200 millions d'euros, en baisse de 100 millions d'euros par rapport à l'année dernière.

a) Une dotation, qui ne doit pas altérer la rigueur de la programmation budgétaire

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent souligner, en premier lieu, que la notion de dépenses imprévisibles, pour équivoque qu'elle soit, n'a pas vocation, à leurs yeux, à recouvrir les dépenses qui, quoique parfaitement prévisibles, n'auraient pas été prévues.

Ainsi, il leur semble impératif de conserver à cette dotation sa destination, qui exclut qu'elle vienne couvrir des sous-budgétisations « de facilité », pouvant toucher d'autres interventions du programme 149. Une telle utilisation reviendrait à altérer la programmation budgétaire annuelle et à dégrader encore la transparence de l'information budgétaire, particulièrement nécessaire à l'ensemble des parties prenantes.

Par ailleurs, elle détournerait la dotation d'une vocation qu'elle doit conserver, celle de financer des interventions nécessaires en cas de réalisation de risques inhérents à la production agricole.

Il est de ce point de vue regrettable que la dotation soit présentée comme devant couvrir les suites d'une gestion déficiente des aides européennes, sanctionnée dans le cadre de la procédure d'apurement.

Le ministère semble tendre à considérer que la consommation de la dotation serait en cas de concrétisation des risques de l'exploitation prioritairement affectée à leur couverture. Mais, ce choix d'intention n'est pas traduit par la structuration des crédits affichée dans le projet annuel de performances.

Elle motive la dotation par les besoins indiscriminés pouvant conduire à des dépenses imprévisibles, que ce soit pour régler des refus d'apurement européens ou pour faire face à des crises.

Ces deux types de dépenses n'ont pas le même degré d'imprévisibilité et sont différentes par nature.

Dans ces conditions, la programmation initiale devrait s'attacher à distinguer plus précisément ces deux motifs de provisionnement. Il est justifié de suivre isolément les prolongements envisagés au titre des corrections financières et les réserves disponibles en cas de concrétisation des aléas de production.

Vos rapporteurs spéciaux réitèrent leur souhait que la dotation soit scindée afin de mieux appréhender les motifs sous-jacents à la programmation budgétaire.

Force est de constater que, pour l'heure, la consommation de la dotation aura été en 2018 principalement affectée à des dépenses nécessitées par des refus d'apurement certains en leur principe.

b) Une dotation de couverture des risques réduite de 100 millions d'euros, un choix peu prévoyant

Le calibrage de la dotation provisionnelle inscrite au budget pour 2018, en particulier au regard des **risques représentés par d'éventuels nouveaux refus d'apurement européens, avait pu susciter des interrogations**. Selon le contrôle budgétaire et comptable ministériel, une **impasse de financement des paiements dus en 2017 (212,2 millions d'euros sur un total de risque de 221,9 millions d'euros) pouvait être constatée**.

À cette somme s'ajoutait alors la perspective d'éventuels nouveaux refus d'apurement. L'estimation des risques encourus pour 2018 et les années suivantes s'élevait ainsi à 1 081 millions d'euros suggérant un sous calibrage de la dotation.

La somme mentionnée, qui couvrait des exercices déjà relativement anciens, restait toutefois tributaire d'évolutions susceptibles de marquer le déroulement d'une procédure dont on rappelle qu'elle prend un certain temps du fait de l'application du principe du contradictoire notamment mais aussi de délais éventuels de procédure.

Présentation schématique des procédures européennes d'apurement

L'article 317 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule que la législation sur l'application des corrections financières nettes est exposée dans le règlement financier (RF) et précisée dans les règlements sectoriels. L'article 80 du règlement financier contient les dispositions suivantes destinées à assurer la protection du budget de l'Union :

« La Commission procède à des corrections financières concernant les États membres afin d'exclure du financement de l'Union les dépenses engagées en violation du droit applicable. La Commission fonde ses corrections financières sur la détection des montants indûment dépensés, ainsi que sur les implications financières pour le budget. Quand ces montants ne peuvent pas être clairement déterminés, la Commission peut appliquer des corrections extrapolées ou forfaitaires, conformément à la réglementation sectorielle.

Lorsqu'elle décide du montant d'une correction financière, la Commission tient compte de la nature et de la gravité de la violation du droit applicable ainsi que des implications financières pour le budget, y compris en cas d'insuffisances dans les systèmes de gestion et de contrôle.

Les critères d'établissement des corrections financières et la procédure à appliquer peuvent être prévus dans la réglementation sectorielle ».

Finalement, les prévisions d'exécution de la dotation font état à ce jour d'une consommation dont le plancher ne serait pas inférieure à 189,3 millions d'euros, dont un montant du refus d'apurement de 180,2 millions d'euros, **mais dont le plafond est à ce jour non fixé. Le ministère évoque un abondement du Fonds national de gestion des risques en agriculture, qui « n'est pas connu à ce stade, et sera déterminé en fin d'année ».**

En toute hypothèse, le poids des refus d'apurement aura été bien moindre qu'envisagé. Les montants concernés correspondent aux décisions *ad hoc* 56 (15,2 millions d'euros) et *ad hoc* 57 (- 21,3 millions d'euros, soit une décision positive pour la France du fait de la réforme de la décision initiale de la Commission européenne, fondée sur un taux de correction jugé excessif par la justice européenne), ainsi qu'aux décisions d'apurement comptable (pour 184,4 millions d'euros, en particulier sur les retards de paiement de la campagne 2015).

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte que, dans le cadre du schéma de fin de gestion, il est prévu que le solde de la provision soit réparti entre le financement sur 2018 des investissements prioritaires du ministère (volet agricole du Grand plan d'investissement, dotation complémentaire à l'Agence de services et de paiement pour résorber le retard de versement des aides PAC) et l'abondement de la provision pour aléas 2019 par report de crédits.

Ces intentions, qui demeurent à concrétiser, contreviennent, pour l'essentiel, directement à la destination de la dotation.

Sans précision complémentaire sur la destination finale d'un éventuel abondement du FNGRA, on est amené à observer que la dotation pour imprévus n'aura jusqu'à présent financé aucun des « imprévus » s'étant concrétiser en 2018.

Il est regrettable que la dotation n'ait pas été mobilisée pour accompagner les exploitants, en particulier les éleveurs, confrontés aux impacts de la sécheresse.

L'annonce d'un renforcement de l'avance d'octobre au titre des aides européennes ne peut être considérée comme suffisante.

C'est sur la base de la consommation des crédits en 2018 que la dotation paraît avoir été provisionnée pour 2019.

Or, les risques de correction financière demeurent élevés (voir l'annexe n° 1). Le ministère ne les chiffre pas tous, s'abstenant en particulier de donner des précisions sur les enjeux des contentieux sur les aides surfaciques des campagnes 2015 et suivantes.

Ces derniers sont *a priori* considérables puisqu'ils sont susceptibles d'atteindre entre 5 % et 10 % des aides versées.

Il convient de souhaiter que les espoirs manifestés par le ministère de l'agriculture de voir ces corrections fortement diminuées en cours de procédure se vérifient.

Cependant, à ce stade, même si le calendrier du dénouement de ces litiges n'est guère appréhendable, la réduction de la dotation entreprise en 2019 ne paraît guère compatible avec une anticipation prudente de charges potentiellement très élevées.

Par ailleurs, avec 200 millions d'euros, la budgétisation de la dotation ne laisse plus aucune marge susceptible d'être mobilisée en cas de crise climatique ou d'une autre nature, sauf à imaginer une forte réduction des dépenses pour refus d'apurement.

c) La faiblesse du soutien budgétaire aux amortisseurs de crise

En métropole, la gestion des risques de production d'ampleur importante repose sur trois dispositifs :

- s'agissant des **risques sanitaires et environnementaux**, le **Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE)**, seul fonds agréé, a pour objet d'indemniser les pertes subies par les agriculteurs grâce à un co-financement professionnel à hauteur de 35 % et un co-financement public de 65 % ;

- s'agissant des **risques climatiques**, deux dispositifs **d'indemnisation** exclusifs l'un de l'autre sont mobilisés : d'une part, les exploitants victimes d'un risque considéré comme non assurable, jugé d'importance exceptionnelle et dû à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel climatique, peuvent être indemnisés par le **régime des**

calamités agricoles qui constitue un premier niveau de filet de sécurité ; d'autre part, les exploitants ayant souscrit un **contrat multirisques climatiques** auprès de compagnies d'assurance privées reçoivent de celles-ci des indemnisations contractuelles en cas de sinistre.

Ces trois dispositifs peuvent bénéficier d'un financement par le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA). Toutefois depuis la campagne 2015, l'aide à l'assurance récolte est financée à 100 % par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et ne mobilise plus le FNGRA. Dans tous les cas, les enveloppes budgétées sont régulièrement insuffisantes, conduisant à des arbitrages précipités. Ces derniers induisent au demeurant des délais de réaction pendant lesquels les victimes des aléas cumulent des pertes économiques.

(1) Les interventions consécutives à la réalisation de risques sanitaires, des enjeux financiers élevés, un soutien non budgété

Le **soutien aux fonds de mutualisation pour les risques sanitaires et environnementaux** est financé soit par le FNGRA, soit par le Feader, en fonction du niveau des pertes constatées.

Le FNGRA reste donc mobilisé pour le financement des calamités agricoles et de certains programmes d'indemnisation du FMSE.

Les ressources du FNGRA sont le produit des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant les dommages aux bâtiments et au cheptel affectés aux exploitations agricoles et les risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules affectés aux exploitations agricoles ainsi qu'une contribution additionnelle applicable aux exploitations conchylicoles et une subvention du budget de l'État.

La trésorerie du fonds a été asséchée par un prélèvement de 255 millions d'euros en 2015. Par ailleurs, le taux de la taxe additionnelle est passé de 11 % à 5,5 %, et la contribution additionnelle est plafonnée à 60 millions d'euros depuis le 1^{er} janvier 2016.

Dans ces conditions, en cas de crise majeure, telle la sécheresse ou des excès de pluies, l'abondement du fonds par des crédits d'État devient nécessaire. Les crédits budgétés initialement sont chroniquement insuffisants. Aussi, des abondements successifs par ouvertures en loi de finances rectificative sont intervenus :

- en 2010 pour 32,8 millions d'euros ;
- en 2011 pour 9,2 millions d'euros ;
- en 2012 à hauteur de 111,8 millions d'euros ;
- en 2016 pour 81 millions d'euros.

Le projet de budget pour 2019 prolonge ce qui apparaît comme des sous-dotations permanentes, en n'ouvrant aucune dotation au FNGRA.

- (2) Une assurance récolte qui, même peu diffusée, épuise les dotations provisionnées pour en favoriser la pénétration

En ce qui concerne **l'assurance récolte**, force est de constater qu'elle souffre d'un taux de pénétration encore assez modeste, malgré une certaine progression. L'État soutient le développement de ce type d'assurance grâce à une subvention prenant partiellement en charge le coût de la prime ou cotisation d'assurance.

Au vu des données transmises par les assureurs, 69 399 contrats d'assurance multirisques climatiques ont été commercialisés en 2017, contre 65 483 en 2016 et 68 057 en 2015. Ces contrats couvrent 29,4 % de la superficie agricole hors prairie, contre 25,8 % en 2016. Le taux de diffusion des contrats d'assurance récolte est différencié selon les types de cultures, élevé en grandes cultures et en viticulture, plus faible pour le groupe arboriculture.

Les problèmes régulièrement constatés de financement du dispositif font obstacle à une anticipation claire des taux de subventionnement. Malgré des ajustements successifs, l'environnement de l'assurance récolte reste marqué en 2019 par la persistance de cette difficulté.

Données relatives à l'assurance récolte

L'État soutient depuis 2005 la diffusion de contrats d'assurance multirisques climatiques (« assurance récolte »), offrant une meilleure couverture du risque que les simples assurances grêle et des indemnisations supérieures à celles du régime des calamités agricoles. Des aides à la souscription des contrats d'assurance récolte ont été mises en place sous la forme de prise en charge partielle des primes ou cotisations d'assurance payées par les exploitants agricoles.

Depuis 2015, ces aides sont versées dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, au titre du **Programme national de gestion des risques et d'assistance technique** (PNGRAT), et sont entièrement financées par des fonds européens (FEADER).

Après une augmentation de 2010 à 2013, le nombre de contrats d'assurance récolte et le taux de diffusion ont fléchi à compter de 2014 (taux de diffusion de 26,1 % en 2015 alors qu'il approchait les 31 % en 2013). Cette diminution est probablement en partie liée à la mise en œuvre d'un stabilisateur budgétaire pour les campagnes 2013 et 2014, années où le dispositif mobilisait encore des crédits nationaux (pour 25 % de la dépense) : le taux de subvention de 65 % n'a pas pu être atteint car l'enveloppe budgétaire allouée au dispositif n'était pas suffisante, et des taux inférieurs ont finalement été pratiqués. Aussi, pour la campagne 2014, une aide exceptionnelle complémentaire relevant du régime des aides *de minimis* de 15,8 millions d'euros et financée *via* le FNGRA (voir ci-dessous) a été allouée au dispositif et versée en 2016. Ce complément a permis d'atteindre le taux maximal de subvention de 65 %.

Une enveloppe de 600,75 millions d'euros, issue d'un premier transfert du premier vers le deuxième pilier de la PAC est allouée au financement de l'aide à l'assurance récolte et au soutien aux fonds de mutualisation en cas d'aléas sanitaires et environnementaux pour la période 2015-2020. Cette enveloppe n'étant pas suffisante pour garantir les taux de subvention actuels jusqu'à la fin de la programmation, un complément de 74,5 millions d'euros qui a porté l'enveloppe totale à 675,25 millions d'euros a été alloué aux mesures de gestion des risques suite à un transfert complémentaire du premier vers le second pilier notifié à la Commission européenne à l'été 2017. L'impasse avait été estimée un temps à 85 millions d'euros et à près de 170 millions d'euros en cas de progression modérée du dispositif.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que les fonds du premier pilier de la PAC ont été ponctionnés pour assurer l'effectivité du soutien aux assurés. Cet arbitrage, qui est loin d'être un cas isolé (voir *infra*) traduit une forme d'inconséquence de la programmation financière des enveloppes de la PAC, qui oblige à réduire les aides directes du premier pilier pour financer les impasses de financement constatées sur plusieurs interventions relevant du second pilier de la PAC.

(3) Les enjeux financiers des calamités agricoles sont fréquemment très élevés

En ce qui concerne les **calamités agricoles**, le bilan pour **2017 illustre l'importance des enjeux qui leur sont associés**.

Il indique une traduction financière de l'ordre de **91,4 millions d'euros** correspondant majoritairement aux dossiers suivants:

- gel en arboriculture du mois d'avril 2017 pour 48,5 millions d'euros;

- sécheresse sur fourrage pour 30 millions d'euros (sécheresse de l'année 2016 pour 15,3 millions d'euros et sécheresse de l'année 2017 pour 14,7 millions d'euros) :

- pluies et inondations pour 7,6 millions d'euros (pluies et inondations de l'année 2016 pour 5,4 millions d'euros et pluies et inondations de l'année 2017 pour 2,2 millions d'euros).

Cet historique récent doit être gardé à l'esprit pour apprécier la crédibilité du projet de budget pour 2019 qui, comme cela a été souligné, est sujette à caution.

d) Une voie fiscale utile mais sans profit pour la très grande majorité des exploitations

Le code général des impôts offre aux exploitants agricoles un mécanisme leur permettant de pratiquer sur leur revenu imposable selon un régime réel d'imposition une **déduction pour aléas** (article 72 D *bis*).

La déduction pour aléas (DPA) n'a pas rencontré son public.

Ainsi, en 2017, seulement environ 5 700 agriculteurs ont eu recours à la DPA pour un coût pour les finances publiques de 15 millions d'euros

D'un montant limité, elle est soumise à un luxe de conditions qui en rendent la pratique complexe. Le Gouvernement a proposé de substituer à la DPA une déduction pour épargne de précaution (DEP).

Le plafond annuel de cette déduction serait significativement supérieur au plafond actuel (27 000 euros). Il serait le suivant.

Plafond de la DPA et de la DEP

(en euros)

Niveau de bénéfice	Plafond DPA	Plafond DEP	Différence
27 000	27 000	27 000	0
27 000 à 49 999	27 000	33 900	6 900
50 000 à 74 999	27 000	38 900	11 900
75 000 à 99 999	27 000	41 399	14 399
100 000 et au-delà	27 000	41 400	14 400

Les modalités de matérialisation de l'épargne correspondante seraient assouplies. L'exploitant pourrait constituer l'épargne sous forme monétaire ou physique, à travers des stocks à rotation lente.

Par ailleurs ses conditions d'utilisation seraient libérées, la déduction pouvant être utilisée dans un délai portée à dix ans et pour couvrir les besoins de l'exploitation.

La création de la DEP s'accompagne de la suppression du régime en vigueur de déduction pour investissement (DPI) de l'article 72 D du code général des impôts qui au regard des plafonds de la DPA, devait être prise en compte.

Par rapport à la DPI, le régime de la DEP prévoit l'obligation de rapporter la déduction de sorte que la DEP perd, du moins en théorie, son caractère de subvention à l'investissement. Cette caractéristique avait pourtant sans doute fait le succès partiel de la DPI.

En 2017, 41 300 exploitants ont utilisé la DPI pour un coût de 87 millions d'euros.

Il faut toutefois admettre que le recours à la DPI avait été resserré au cours du temps. En outre, les souplesses de l'utilisation de la DEP, et la faculté de passer une nouvelle DEP dans des conditions très simples peuvent permettre d'envisager une issue équivalente, voire même plus favorable, à celle de la DPI.

Le barème de calcul de la DEP permet en théorie de retirer un avantage fiscal significatif du dispositif.

Les taux de déduction du résultat sont nettement plus élevés qu'actuellement.

Taux de déduction à la valeur des différents seuils du barème

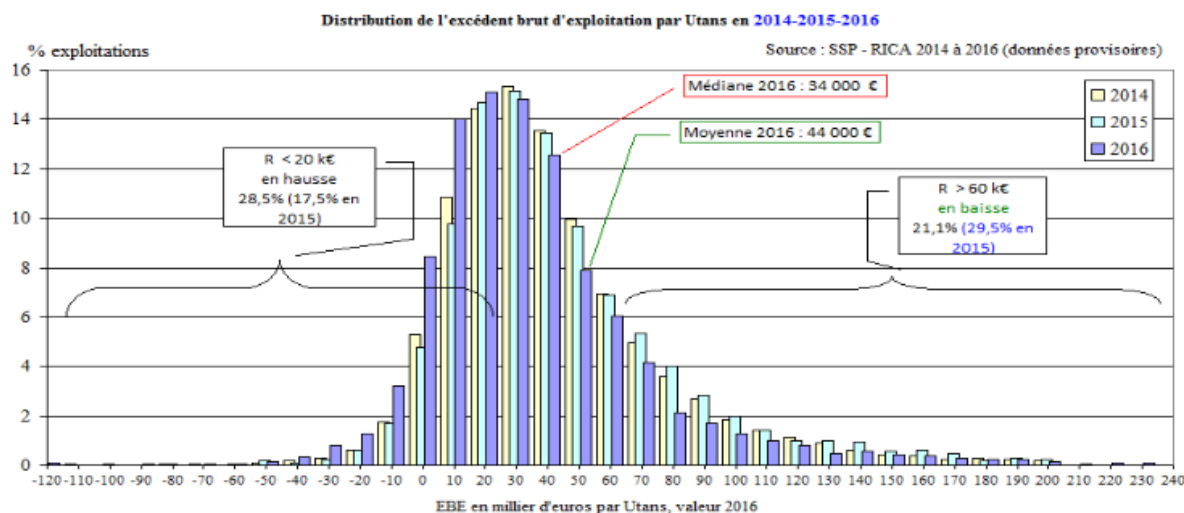
Niveau de bénéfice	Taux de déduction actuel	Taux de déduction DEP
27 000	100	100
27 000 à 49 999	54,1	67,8
50 000 à 74 999	36	51,7
75 000 à 99 999	27	41,7
100 000	27	41,4
127 000	21,2	32,5
150 000	18	27,6
175 000	15,4	23,6
200 000	13,5	20,7

Source : commission des finances du Sénat

Combinées avec la progressivité du barème de l'imposition sur le revenu, ces taux de déduction apportent des avantages croissants avec le bénéfice.

La mesure offrira ainsi des avantages concentrés sur les exploitations les plus profitables. La situation rarement ou médiocrement bénéficiaire d'une proportion élevée d'exploitations agricoles exclura une grande majorité des exploitations du bénéfice de la nouvelle disposition. Tout dispositif incitatif de transfert des administrations publiques vers les entreprises reposant sur des allègements d'imposition sur les bénéfices suppose que les entreprises destinataires disposent de bénéfices, et, de plus, de bénéfices taxables.

Le graphique ci-dessous montre que, même au niveau de l'**excédent brut d'exploitation (EBE)**, peu d'entreprises seront effectivement bénéficiaires du dispositif.

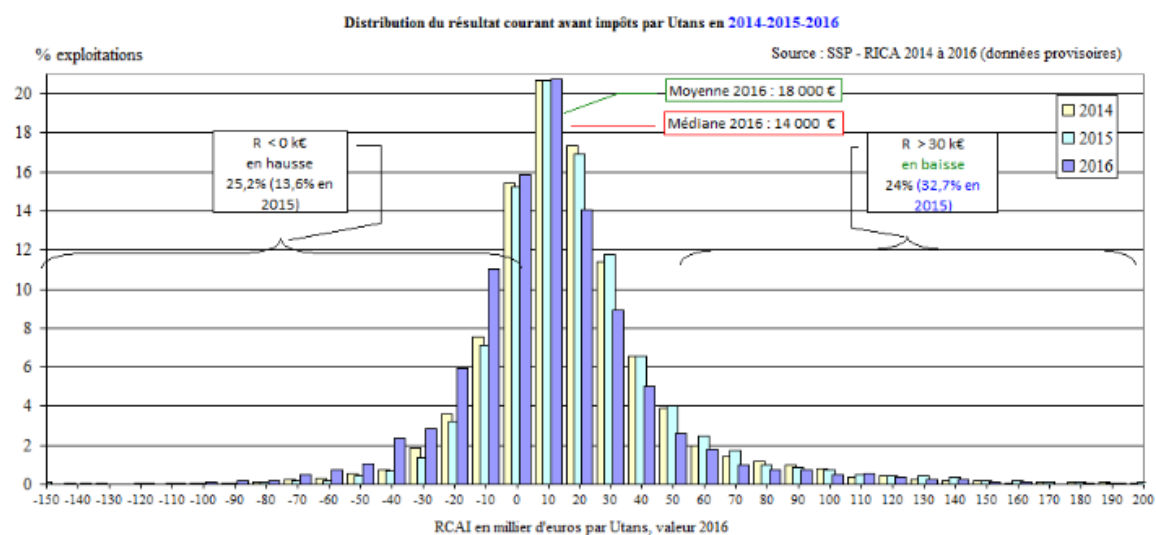


*Séries calculées sur échantillons complets d'exploitations par année - € courants.

Source : SSP-RICA

Source : commission des comptes de l'agriculture

Cette situation est encore mieux vérifiée au niveau du **résultat courant avant impôts (RCAI)** des exploitations, agrégat qui se rapproche davantage du résultat imposable.



Source : SSP, RICA - Résultats 2016 provisoires

Source : commission des comptes de l'agriculture

Le résultat médian est de 14 000 euros, soit un niveau où la déductibilité est à peine envisageable pour des exploitants auxquels ce résultat permet sans doute à peine de vivre, une fois acquittées les cotisations sociales.

Au demeurant, 25 % des exploitations avaient un résultat négatif en 2016, cette proportion atteignant même 60 % hors subventions.

	Proportion d'exploitations ayant un RCAI négatif				RCAI	RCAI hors subventions
	hors subventions		y compris subventions			
	%	évolution 2016/2015 (pt %)	%	évolution 2016/2015 (pt %)		
Céréales et oléoprotéagineux	89%	19	55%	30	-5 298	-36 817
Autres grandes cultures	60%	20	33%	24	26 863	-7 023
Maraîchage	21%	-4	20%	5	57 385	51 163
Horticulture	14%	4	14%	5	41 969	40 469
Viticulture	15%	2	13%	3	55 727	52 280
Fruits et autres cultures permanentes	24%	-1	12%	2	50 894	36 015
Bovins lait	64%	7	18%	6	23 671	-10 214
Bovins viande	85%	0	12%	3	24 837	-21 268
Bovins mixte	78%	5	22%	12	22 814	-24 621
Ovins et caprins	75%	0	7%	-1	29 057	-13 032
Porcins	25%	-23	12%	-12	73 985	54 425
Volailles	33%	12	14%	8	30 586	15 352
Granivores mixte	49%	1	14%	4	46 362	11 206
Polyculture, polyélevage, autres	79%	14	32%	14	12 410	-25 451
Total	60%	8	25%	12	25 569	-3 005

*Evolution des effectifs 15-16 calculées sur échantillons complets d'exploitations par année - € courants.

Source : commission des comptes de l'agriculture

Dans ces conditions, l'évaluation de l'impact budgétaire de la mesure, qui en fait ressortir le poids modéré, s'accompagnera nécessairement d'une forte concentration sur un volant restreint de la population des exploitations agricoles.

Estimation de l'impact de la déduction pour épargne de précaution sur les recettes publiques

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	Augmentation pérenne (+) ou diminution pérenne (-)
État	nc	-35	-43	-26	0
Collectivités territoriales					
Sécurité sociale					
Autres administrations publiques					
Total pour l'ensemble des APU	nc	-35	-43	-26	0

Source : évaluation des articles du projet de loi de finances pour 2019

Pour la très grande majorité des exploitations, il conviendra de rester vigilants à ce qu'elles puissent bénéficier de soutiens sur crédits budgétaires, hélas mal provisionnés dans le projet de budget pour 2019.

B. DES DOTATIONS SANS TONUS

Pour le reste, le projet de budget prolonge les tendances.

Si l'on peut saluer le renforcement des moyens prévus pour l'installation, ainsi que ceux du plan de compétitivité et d'adaptation des entreprises agricoles (PCAE), ces deux lignes connaissent des exécutions incertaines de sorte qu'au-delà de l'affichage il faudra en vérifier l'exécution réelle. Par ailleurs, le PCAE supporte des charges de rattrapage inéluctables au titre des investissements de biosécurité dans la filière palmipède et des investissements en faveur de la qualité de l'air dans les élevages intensifs de volailles et de porcins, qui permettent au mieux d'éviter une obsolescence des capacités installées. Quant à la dotation pour l'installation des jeunes agriculteurs, l'accroissement des soutiens sur crédits s'accompagne d'une réduction de l'abattement fiscal accordé aux jeunes agriculteurs (article 53 du projet de loi de finances), qui se traduira par une réduction des transferts effectués par la fiscalité.

En ce qui concerne l'ICHN, le supplément de crédits peut être attribué à une réforme du zonage, dont tous les éléments ne sont pas connus. La programmation est donc assez théorique. La réforme se traduira pour un nombre élevé d'exploitations par une perte de revenu, avec des effets qui méritent d'être rapidement évalués, si l'on souhaite éviter que cette réforme ne se traduise par une nouvelle attrition des capacités de production.

L'ICHN au défi du nouveau zonage

L'indemnité compensatoire de handicaps naturel (ICHN) dépend d'un classement par zonage. L'ICHN vise au maintien des exploitations agricoles durables dans les zones défavorisées (montagne, piémont et zones défavorisées simples). L'ICHN permet d'indemniser les agriculteurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant des contraintes inhérentes à la présence dans ces zones pour la production agricole. Au total, 75 départements et plus de 99 000 bénéficiaires sont concernés. Ce soutien économique est essentiellement orienté vers les zones de montagne et de haute-montagne qui représentent environ 75 % du montant de cette aide.

De 2014 à 2017, l'ICHN a été fortement revalorisée avec l'intégration progressive d'un complément de 70 euros par hectare (ha) sur 75 ha, et l'ouverture de l'ICHN à de nouveaux bénéficiaires du fait de l'assouplissement de quelques règles d'éligibilité, comme par exemple les éleveurs laitiers des zones défavorisées simples et de piémont.

Ces revalorisations et cet élargissement à plus de 99 000 bénéficiaires ont fait passer l'enveloppe État de 232 millions d'euros en 2015 à 264 millions d'euros en 2017 et 2018.

En 2019, l'ICHN fera l'objet d'une réforme à travers la révision du zonage des zones défavorisées hors-montagne, exigée par le règlement de développement rural.

Le nouveau zonage se composera de deux parties :

- une première partie, les « zones soumises à contraintes naturelles », qui découle de l'application stricte de critères européens biophysiques et climatiques, sur laquelle il n'y a pas de marge de discussion ;

- une deuxième partie, les « zones soumises à contraintes spécifiques » (ZSCS) où la prise en compte de certaines spécificités nationales est permise. Ainsi, dans le respect du plafond de 10 % du territoire pouvant être classé sous cette catégorie, le caractère extensif de l'élevage dans certains territoires, ou encore certaines particularités d'intérêt pour l'environnement ou le paysage (présence de haies ou parcellaire morcelé, présence de surfaces peu productives ou de zones humides, zones soumises à déprise agricole, ou encore insularité) peuvent être prises en compte.

Selon le ministère, le nouveau zonage implique un accroissement de l'enveloppe budgétaire allouée à l'ICHN de + 20,2 millions d'euros. Il explique l'augmentation des crédits budgétés entre 2018 et 2019.

Évolution des crédits de l'ICHN entre 2018 et 2019

(en millions d'euros)

2018	2019
264	284,2

Source : projet annuel de performances pour 2019

Il convient de souligner que cette mesure implique un nouveau transfert entre les deux piliers de la PAC.

Le co-financement européen portant sur l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) appelle une enveloppe complémentaire actée dans le transfert décidé le 1^{er} août 2017 entre le premier pilier et le second pilier sur 2019 et 2020. La majeure partie du transfert sera affectée à la couverture des besoins de l'ICHN, soit 503 millions d'euros. La France demandera également à ce que ce transfert puisse être prolongé dans le cadre de la transition entre la programmation actuelle et la suivante, ce qui permettra de couvrir le besoin subsistant.

Ainsi, le renforcement de la ligne sera « repris » à la « Ferme France », à travers une réduction des paiements du premier pilier. Elle ne peut donc être portée au crédit d'une politique agricole plus volontariste.

Pour les exploitants qui, suite à la réforme, ne feront plus partie du zonage, le règlement européen 1305/2013 donne la possibilité de les soutenir avec une aide dégressive jusqu'à la fin de la programmation. Le Gouvernement a décidé d'activer ce levier. Le ministre chargé de l'agriculture étudie la mise en place de mesures d'accompagnement afin de préserver les agriculteurs de ces zones.

Il est indispensable que ce travail trouve au plus vite son aboutissement et que les problèmes particuliers des zones intermédiaires soient surmontés.

Sur la base des travaux actuels, il y aurait donc 14 210 communes classées contre 10 429 dans le zonage actuel. 5 074 communes seraient nouvellement classées. Cependant 1 293 communes sortiraient du zonage.

Le tableau en annexe (annexe n° 2) détaille les communes entrantes et sortantes par département. Il précise également le nombre de bénéficiaires en situation de référence et donne une estimation du nombre de bénéficiaires dans le prochain zonage.

Pour préciser le diagnostic des effets de la modification du zonage, le travail a débuté aux niveaux départemental et régional. Le nombre d'exploitations sortantes est, dans le cadre de ces travaux, estimé à 3 800 exploitations.

En ce qui concerne les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les soutiens à l'agriculture biologique, si l'on peut convenir que la réduction des dotations procède des dépenses exceptionnelles prévues pour 2018 du fait des nécessaires rattrapages, force est de s'interroger sur la traduction budgétaire des ambitions de faire de la France un pays de transition déterminée vers l'agrobiologie.

Évolution des bénéficiaires de grandes interventions du budget agricole (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Aides découplées	340 366	334 787	334 851	324 237	315 582	-24 784
Indemnité compensatoire de handicaps naturels	85 384	83 861	83 874	91 284	89 302	+3 918
Prime herbagère agro-environnementale	47 696	-	-	-	-	NS
Mesures agri-environnementales	40 210	35 474	26 249	-	-	ND
Mesures agriculture biologique	20 822	23 538	21 569	-	-	ND
Aides vaches allaitantes	86 317	84 386	84 452	76 838	78 341	-7 976
Aides ovines et caprines	25 955	25 353	25 656	24 000	24 222	-1 733
Autres aides couplées	119 201	119 112	121 413	123 967	126 912	+ 7 711
Assurance récolte	65 450	63 469	64 810	52 897	60 482	-4 968

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Le dispositif de performances du programme permet d'envisager les progrès à accomplir pour passer d'une surface agricole en bio de 8 % aujourd'hui à 15 % en 2022, objectif fixé par le Président de la République. Incidemment, il convient de rappeler que l'agriculture biologique demande une forte intensité en main d'œuvre, qui exige à la fois une certaine attractivité des rémunérations et un coût du travail maîtrisé. Le démantèlement du TO-DE n'est de ce point de vue pas un bon signal. Par ailleurs, la probable exclusion des exploitations en conversion des avantages fiscaux instaurés par le projet de loi de finances laisse entière la question d'éventuels aménagements. Il est vrai que la prolongation du crédit d'impôt pour l'agriculture biologique adoptée l'an dernier, afin de pallier un déficit de crédits, pourrait apporter une solution au moins partielle.

À ce stade, le projet de budget reste marqué par la contrainte budgétaire et prolonge la **décision de ne plus financer par le budget de l'État que les aides à la conversion biologique à l'exclusion des aides au maintien, choix dont la cohérence devra être suivie attentivement.**

Vos rapporteurs spéciaux rendront dans les prochaines semaines les résultats de leur évaluation des concours à l'agriculture biologique.

Les mesures prévues pour accompagner les élevages pastoraux confrontés aux **grands prédateurs** tendent à s'amplifier, avec 18,7 millions d'euros de crédits en 2019. Il est difficile de vérifier si ces provisions sont à la mesure des pertes subies. Mais, il est notable que les ressources consacrées à cette activité de pure indemnisation s'alourdissent aux dépens d'interventions plus offensives.

Quant aux moyens consacrés à **l'hydraulique agricole**, ils demeurent très modestes, malgré les besoins prévisibles du fait des changements climatiques, et hélas, illustrés avec force en 2018.

IV. UNE POLITIQUE FORESTIÈRE AUX ABOIS ?

La modification substantielle apportée en 2017 à la nomenclature budgétaire au terme de laquelle l'ancien programme 149 « Forêt » a vu ses crédits absorbés par un nouveau programme 149 fusionnant les crédits de la forêt et ceux de l'ancien programme 154 consacré aux interventions en faveur de l'agriculture, perdure cette année.

Cette innovation avait été justifiée par la préoccupation de « simplifier la gestion budgétaire » et de « renforcer la cohérence des dispositifs en faveur des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières ».

L'historique de la gestion budgétaire enseignant que les crédits prévus pour conduire la politique forestière ont souvent été mobilisés à d'autres finalités, vos rapporteurs spéciaux avaient jugé que, la séparation des programmes obligeant malgré tout à respecter les disciplines de spécialisation des dotations, la décision de fusionner les crédits des programmes 154 et 149 instaurait une situation de plus grande précarité pour les crédits de la politique forestière. Ceux-ci ont perdu la protection ménagée par le principe de spécialité budgétaire.

La « personnalité » budgétaire de la politique forestière s'en trouve affadie, ce qu'il faut regretter *a fortiori* dans la mesure où la thématique forestière n'est pas nécessairement agricole dans ses grands enjeux nationaux actuels.

Au demeurant, le contexte général de la politique forestière est marqué par une extrême dispersion des financements publics à l'image des acteurs d'une politique publique à maintes têtes.

La lisibilité de la politique forestière, mais sans doute aussi sa cohérence de conception et d'exécution, s'en trouvent réduites comme l'est celle du projet annuel de performances dans son volet forestier.

En ce sens, par exemple, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'un opérateur de l'État, la présentation détaillée des équilibres du fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB), qui bénéficie de ressources affectées en plus des crédits budgétaires qui lui sont réservés, devrait être exposée avec clarté.

Vos rapporteurs spéciaux recommandent l'élaboration d'un document de politique transversale permettant de remédier à ces insuffisances.

De fait, les crédits de la mission sont loin d'être les seuls moyens publics consacrés à la forêt. Dans leur rapport sur la politique forestière, vos rapporteurs spéciaux rappelaient que celle-ci impliquait des transferts estimés à **910 millions d'euros en moyenne annuelle au cours de la période 2006-2013**.

Cet effort d'estimation devrait être régulièrement renouvelé.

A ce stade, il n'est guère possible de dépasser des estimations approximatives des concours publics à la forêt.

Il en ressort que la mission, par ses crédits, compte ainsi pour à peine 28 % des concours publics à la forêt, contribution qui tend à décliner au fil du temps.

Concours publics à la forêt

La **contribution directe** du budget de l'État issue du programme 149 était en moyenne sur la période 2006-2013, de 296 millions d'euros mais, pour 2018 de seulement 242,1 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont :

- 190,2 millions d'euros répartis entre les opérateurs de l'État (Office National des Forêts, Centre National de la Propriété Forestière et l'Institut Technologique FCBA),
- 20,2 millions d'euros pour l'investissement en forêt,
- 21,7 millions d'euros pour la protection des forêts (défense contre les maladies et les feux de forêts, restauration des terrains de montagne).

Les **dépenses fiscales** sont estimées à **124 millions d'euros en moyenne sur la période 2006-2013** (seules quatre dépenses fiscales sur les treize identifiables comme bénéficiant à l'économie forestière sont évaluées dans le projet annuel de performances) : mesures fiscales patrimoniales sur les droits de mutation à titre gratuit et l'impôt de solidarité sur la fortune, que le régime de l'impôt sur la fortune immobilière prolongerait, et mesures d'encouragement fiscal à l'investissement forestier.

La **taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti** en forêt, dite « centimes forestiers » est estimée à **19 millions d'euros**. Elle est versée en partie au CNPF (**9,5 millions d'euros** à la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR) et en partie au Fonds Stratégique de la Forêt et du Bois (FSFB **-3,7 millions d'euros**). Le reste du montant de la taxe est affecté aux chambres d'agriculture.

Divers autres financements sont mis en œuvre par des organismes publics à hauteur de **47 millions d'euros** par an en moyenne : financements du **programme d'investissements d'avenir (22 millions d'euros)**, du **fonds de modernisation des scieries (prêts participatifs de développement bois : 2,6 millions d'euros)** et du **fonds stratégique bois (2,6 millions d'euros)**, trois dispositifs gérés par Bpifrance.

D'autres crédits de l'État viennent soutenir plus indirectement le secteur forêt-bois, en incitant à l'utilisation de bois-énergie. Il s'agit entre autres :

- de **crédits du programme 174** « Énergie, climat et après-mines » : **95,5 millions d'euros** par an en moyenne sur la période 2006-2013 dédiés au « **fonds chaleur** » et attribués à des projets visant à soutenir l'utilisation du bois ;
- du soutien à la **production d'électricité à partir de bois** : **46,6 millions d'euros** par an en moyenne sur la période 2006-2013, via des tarifs d'achat d'électricité à tarifs réglementés et des appels d'offres de la commission de régulation de l'énergie (CRE) ;
- du crédit d'impôt « développement durable » visant à encourager l'acquisition d'équipements utilisant les énergies renouvelables.

De nouvelles ressources financières ont été allouées à la filière en 2015 et 2016 dans le cadre du **doublé du « fonds chaleur »**. L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Adème) a lancé en mars 2015 (pour 30 millions d'euros) et en février 2016 (pour 20 millions d'euros) des **appels à manifestation d'intérêt nommés « DYNAMIC Bois »** dont l'objectif est de faciliter l'approvisionnement des chaufferies biomasse en incitant financièrement à la mobilisation de bois supplémentaire tout en améliorant la qualité des peuplements forestiers, tant sur un plan économique qu'environnemental. 24 projets ont été sélectionnés en 2015, 19 projets en 2016.

Des soutiens publics sont également mis en œuvre par les **conseils régionaux et les conseils départementaux**. Pour ces derniers, la Cour des comptes a mis en évidence un montant global d'environ **38 millions d'euros par an** destinés au secteur forêt-bois, et **prioritairement au développement économique de l'aval de la filière**, à la formation et l'animation, à l'aide aux scieries et à l'investissement forestier. Pour les **financements apportés par les conseils régionaux, ils sont estimés à 52 millions d'euros par an**. Les financements communaux ne sont pas estimés.

Au-delà de ces financements d'origine nationale, les fonds européens (FEADER, FEDER et FSE) apportent un financement public d'appoint pour la filière forêt-bois qui représente 47 millions d'euros par an, essentiellement concentrés sur le FEADER (28 millions d'euros) et le FEDER (17,8 millions d'euros).

En outre, le produit de la taxe fiscale affectée (13,3 millions d'euros en 2017) au Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB), à l'Institut Technologique FCBA, et au Centre technique des industries de la mécanique (CETIM) ainsi que des fonds d'origine interprofessionnelle (cotisation volontaire obligatoire à hauteur de 9,1 millions d'euros en 2017), mis en œuvre par l'interprofession France Bois Forêt (FBF), contribuent également à apporter un soutien financier à la filière forêt-bois.

Enfin, devrait être mise en place cette année, dans le cadre du Grand Plan d'Investissement (GPI) 2018-2022, une mesure nationale d'aide à l'amélioration des peuplements forestiers, dotée de 3,7 millions d'euros. Les aides à l'aval directement financées sur le programme 149 Forêt se concentrent actuellement sur un dispositif de prêts garantis, géré par Bpifrance : le fonds de modernisation des scieries (prêt participatif de développement). Doté de 6,3 millions d'euros au 31 décembre 2017, il permet de consentir des prêts aux entreprises de 40 000 à 300 000 euros (avec différé de remboursement de 2 ans). Cet outil sera complété dès 2018, également dans le cadre du GPI, par un second système de prêts garantis, avec différé d'amortissement, de 300 000 euros à 1 million d'euros.

A. VUE D'ENSEMBLE

Les dotations prévues s'élèvent à **246,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et à **254,7 millions d'euros** en crédits de paiement (CP).

Elles suivent des évolutions différenciées, avec un repli par rapport aux ouvertures de la loi de finances pour 2018 en crédits de paiement où elles s'élevaient à 270,3 millions d'euros et une légère augmentation en autorisations d'engagement (242,1 millions d'euros en 2018).

Le niveau des autorisations d'engagement avait été très fortement amputé l'an dernier (en 2017, il était encore de 268,5 millions d'euros) au motif que les suites de la tempête Klaus de 2009 se trouvaient désormais assumées. Cette affirmation demeure difficile à défendre.

Quoiqu'il en soit, le niveau des AE, même s'il s'inscrit en légère augmentation, doit être apprécié en fonction d'une situation de départ marquée par une réelle faiblesse de l'investissement forestier.

Les crédits inscrits pour surmonter les dégâts dus à la tempête Klaus s'élevaient encore à plus de 40 millions d'euros en 2016 et ont été une composante importante des crédits consacrés à la forêt depuis cette calamité. On avait pu juger que cette tempête avait préempté les marges de manœuvre de la politique forestière. Les crédits de paiement inscrits à ce titre s'élèvent à 10,6 millions d'euros en 2019 contre 26 millions d'euros, l'an dernier. Force est de constater que les économies prévues désormais ne sont pas recyclées vers d'autres actions propres à atteindre les objectifs de la politique forestière qui pourraient l'être avec un impact budgétaire modéré et contrôlé.

Le programme est dominé par la subvention versée à l'Office nationale des forêts (ONF). Au total, les transferts vers l'ONF augmenteraient légèrement, du fait de la croissance des dépenses de missions d'intérêt général de l'ONF (+ 3,7 millions d'euros), le versement compensateur restant au même niveau (152 millions d'euros).

Une nouvelle fois, la **structure du projet de budget en crédits de paiement voit la part revenant aux entreprises très sensiblement diminuer**. Il en va de même pour les **transferts aux collectivités territoriales**.

Compte tenu de leur rôle dans les investissements destinés à prévenir les incendies et de l'importance des dégradations occasionnées par les feux de forêt de l'année aux différents massifs, **la légère baisse des dotations prévues pour accompagner les collectivités dans la défense des forêts contre l'incendie est un mauvais signal**.

Il en va de même pour l'évolution des **dotations destinées à financer la restauration des terrains en montagne**.

Les crédits **d'investissement** sont dotés en réduction (- 4 millions d'euros), ce qui est considérable vu leur faible niveau de départ. **En 2017 la subvention versée par le programme 149 au centre national de la propriété forestière (CNPFF)** avait été fixée à 15,1 millions d'euros en baisse par rapport à **2016** (15,6 millions d'euros). Elle a été réduite de 700 000 euros.

B. L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS (ONF) DOIT FAIRE PLUS POUR UNE FILIÈRE FORÊT-BOIS FRANÇAISE CONFRONTÉE À DE NOMBREUX DÉFIS

La forêt est au cœur de préoccupations répondant à des objectifs divers, économiques, environnementaux, de sécurité publique, de loisirs...à caractère naturellement interministériel.

La politique forestière s'inscrit dans plusieurs perspectives stratégiques.

Parmi celles-ci figure de plus en plus la contribution de la ressource forestière à la lutte contre les changements climatiques. Elle s'additionne à des objectifs plus économiques de valorisation des bois et forêts.

1. Une ressource au cœur de la lutte contre les changements climatiques confrontée à des problèmes économiques sérieux

Le secteur forêt-bois constitue un secteur-clé pour la neutralité carbone à l'horizon 2050, car il permet :

- d'alimenter l'économie en énergie et produits biosourcés et renouvelables ;

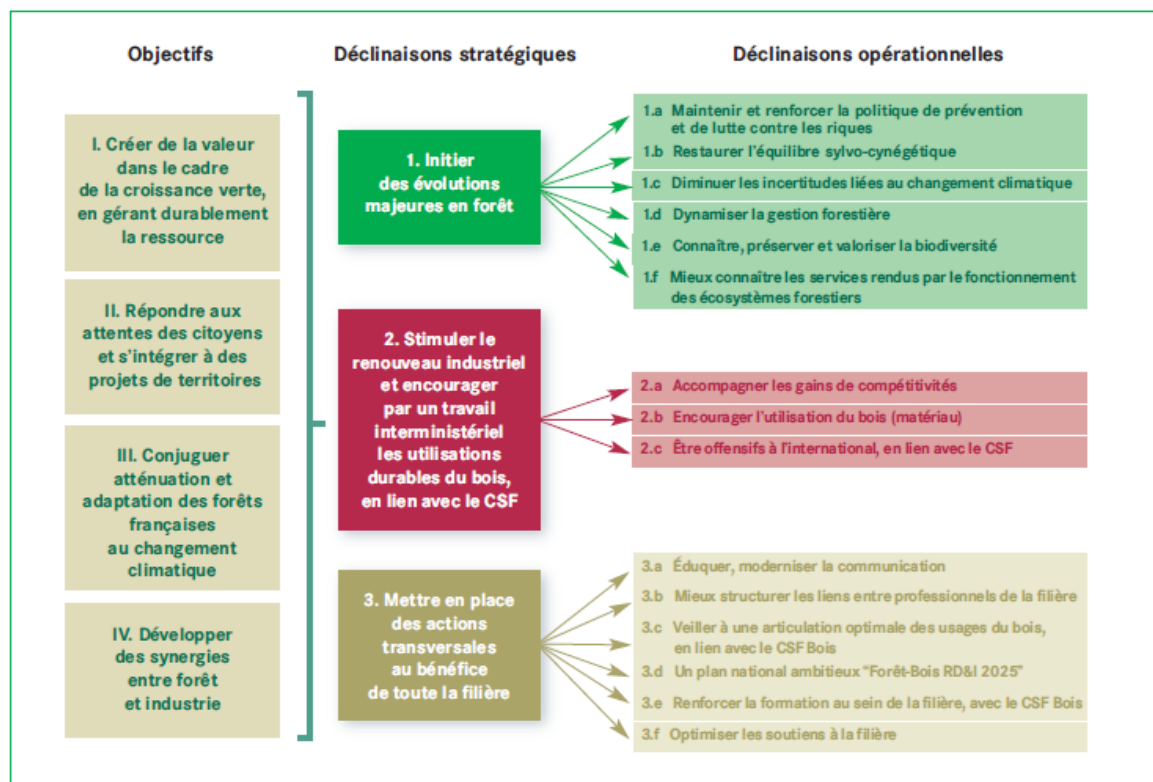
- de contribuer fortement au puits de carbone du secteur des terres via la séquestration du carbone en forêt et dans les produits bois.

La loi sur la transition énergétique et la croissance verte (LTECV) a consacré deux outils structurants de pilotage : la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Ces deux outils récents sont, déjà, en cours de révision.

Sous cet angle, un nouveau programme national de la forêt et du bois 2016-2026 a été publié en 2017.

Schéma de présentation du programme national de la forêt et du bois



Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Dans la SNBC, l'augmentation de la récolte de bois en forêt est de 1,2 million de mètres cubes supplémentaire chaque année jusqu'en 2035 (dans le rythme d'augmentation du Programme National de la Forêt et du Bois 2016-2026) puis plus modérée à partir de 2035 (+ 0,8 million de mètres cubes par an).

Cet objectif de mobilisation a été établi sur la base du scénario dynamique progressif de l'étude ressources ADEME-IGN-FCBA (« disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035 » - mars 2016) évaluant les disponibilités de la ressource forestière française.

La disponibilité de la biomasse est anticipée comme un facteur limitant et stratégique de la transition énergétique, dont les capacités appellent une politique d'extension. À court terme, la ressource forestière supplémentaire couvrirait environ 40 % des besoins de biomasse supplémentaires liés à la PPE en 2018, et entre 40 % et 60 % pour 2023.

Les objectifs retenus dans la PPE (arrêté du 24 avril 2016 relatif aux objectifs de développement des énergies renouvelables) concernant la biomasse forestière sont les suivants :

- pour la cogénération, des capacités installées de 540 MW en 2018, et de 790 MW en 2023 (option basse) à 1040 MW (option haute) (340 MW installés au 31 décembre 2014) ;

- pour la production de chaleur à partir de biomasse, une production additionnelle de 12 Mtep en 2018, et de 13 Mtep (bas) à 14 Mtep (haut) en 2023 (production de 10,7 Mtep au 31 décembre 2013).

Ils correspondent approximativement à une demande additionnelle de 1,7 Mtep en 2018, et de 3,0 Mtep (bas) à 4,3 Mtep (haut) en 2023.

Si la totalité de cette demande additionnelle était satisfaite par du bois énergie, cela représenterait **entre 13 et 19 millions de mètres cube en 2023.**

La mobilisation de la ressource forestière doit, par conséquent, progresser.

L'atteinte des objectifs est conditionnée à une dynamisation progressive de la gestion forestière notamment en forêt privée, et à celle de la filière bois dans son ensemble, pour favoriser au moins la première transformation du bois sur le territoire national et y conserver l'usage des produits connexes de scierie, pour la trituration et l'énergie. Par ailleurs, le renforcement de la demande en bois et donc le développement des marchés notamment dans la construction est déterminant pour dynamiser la gestion de la forêt en amont.

Pour l'heure, peu de moyens ont été mobilisés à cette fin. On doit certes se féliciter du renouvellement du comité stratégique de la filière bois dans le cadre de la réforme du Conseil National de l'Industrie, et de la conclusion d'un nouveau contrat de filière. D'autre part, force est de prendre acte de l'encouragement adressé aux acteurs économiques de l'amont à l'aval à formaliser les engagements de chacun autour d'objectifs stratégiques partagés, en vue d'un « plan de filière feuillus » pour mieux valoriser cette part essentielle de notre ressource nationale.

La principale traduction de ces objectifs a consisté en une révision implicite du contrat d'objectifs et de performances de l'Office national des forêts, dans des conditions peu propices aux résultats de l'opérateur (voir *infra*).

Une branche d'activité économiquement fragile

L'amont de la filière

Avec 17 millions d'hectares (Mha), la forêt française métropolitaine couvre 30 % du territoire et constitue la 4^{ème} plus grande superficie forestière de production dans l'Union européenne, après la Suède, la Finlande et l'Espagne. Cette surface continue à croître, même si cela semble se faire à un rythme désormais plus faible que dans les décennies précédentes.

La forêt française est détenue aux trois quarts par des propriétaires privés : 3,5 millions de français se partagent ainsi plus de 12 Mha. Ceux qui possèdent moins d'un hectare de forêt sont les plus nombreux (2,2 millions de propriétaires) alors que les propriétaires des plus grandes surfaces (plus de 100 hectares) ne sont que 11 000. La forêt privée est donc très inégalement répartie et morcelée : 13 % des propriétaires concentrent 80 % de la surface.

Les forêts publiques, qui couvrent 4,3 Mha, sont réparties entre les forêts domaniales (propriétés de l'État représentant 9 % de la surface de la forêt française) et les forêts des collectivités (au nombre de 15 000, 17 % de la surface). Elles sont gérées par l'Office national des forêts (ONF) dans le cadre du régime forestier.

La ressource forestière, avec 2,6 milliards de m³ de bois fort tige sur pied, est abondante et hétérogène : les 2/3 du volume de bois sur pied sont composés d'essences feuillues (chêne, hêtre, châtaigner...) et le reste d'essences résineuses (sapin, épicéa, pin sylvestre et pin maritime...). Ce stock continue à augmenter, car la forêt française est relativement jeune et elle produit plus de bois qu'il n'en est prélevé chaque année par les activités humaines (récolte de bois) ou naturelles (bois mort).

La récolte de bois commercialisée est estimée à 38,2 millions de m³ en 2017. Le tiers de ce volume est récolté en forêt publique (dont un peu moins de la moitié dans les forêts appartenant à l'État) et le reste est issu des forêts privées.

Même en additionnant à la récolte commercialisée le bois récolté pour les besoins de chauffage et non commercialisé (autoconsommation), la récolte totale représente environ 50 % du volume produit naturellement en forêt chaque année, en légère augmentation à 54 % de la production biologique nette sur la période 2007-2015. En tenant compte des contraintes physiques et économiques d'exploitation forestière et des conditions de gestion durable des forêts, une ressource supplémentaire de bois semble disponible. Cependant, les conditions économiques d'une bonne valorisation des volumes mis sur le marché ne sont toujours pas assurées. En tout cas, cet objectif est nécessaire, notamment pour préparer les peuplements au changement climatique. Elle suppose une politique de dynamisation de la gestion forestière et de la récolte.

Filières de transformation

La production de sciages est de 7,9 Mm³ en 2017. Si le volume sur pied en forêt est essentiellement composé d'essences feuillues, les produits de sciages sont quant à eux, en majorité résineuse avec 83 % des volumes produits. Le sapin-épicéa, qui représente 16 % du volume sur pied, constitue 47 % des sciages. Inversement, le châtaigner représente 19 % du volume sur pied mais seulement 0,3 % des sciages.

Quatre régions se détachent nettement en termes de prélèvement de bois et de production de sciages (86 % du total national) : Nouvelle-Aquitaine (2,0 Mm³, soit plus du quart), Grand Est (1,8 Mm³), Bourgogne-Franche-Comté (1,4Mm³) et Auvergne-Rhône-Alpes (1,3Mm³).

Les scieries françaises sont de taille plus modeste que leurs concurrentes européennes et souffrent d'un manque de compétitivité. S'agissant des scieries de résineux, il existe quelques grosses unités mais la production de sciages plus élaborés (produits techniques : essentiellement les sciages contrecollés et aboutés) doit être développée. C'est ainsi que le tiers de la demande en sciages (résineux) pour le bâtiment est aujourd'hui satisfait par des produits d'importation. Les scieries de feuillus doivent, quant à elles, inscrire leur développement dans le cadre d'un schéma industriel qui reste à construire en favorisant la mixité : des unités industrielles s'orientant vers la massification de sciages bruts et techniques (cf. supra) ainsi que vers la mise en œuvre de leurs propres produits ; des unités moyennes spécialisées dans le sur-mesure et les produits de niche (débits sur liste) ; des petites unités de production répondant à un service de proximité dont la pérennité sera toutefois difficile à assurer.

Une analyse de la Banque de France de 2016 portant sur près de 1 200 entreprises fournie par la Fédération nationale du bois (FNB) permet de visualiser l'évolution récente de l'activité économique du secteur du sciage. Ainsi, entre 2008 et 2015, le secteur a perdu 13 % de ses entreprises et 17 % de ses effectifs. Le chiffre d'affaires a diminué de 4,5 % et la valeur ajoutée de 11,6 %. Pour ces deux derniers paramètres, la diminution la plus importante a eu lieu entre 2008 et 2012, la situation du secteur semblant, depuis 2012, se stabiliser voire s'améliorer.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent qu'ils ont rendu il y a trois ans un **rapport sur cette filière**, ses atouts, ses difficultés et les réformes qu'il convient de mettre en œuvre¹. Si les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics vont dans le bon sens, les préconisations qui y sont présentées restent entièrement d'actualité et doivent faire l'objet de réflexions et d'actions. Cela est d'autant plus prégnant et dommageable que le Gouvernement, par le truchement du questionnaire budgétaire, a indiqué assez clairement le certain manque d'intérêt qu'il accorde aux rapports d'information de vos rapporteurs spéciaux, ce qui n'est pas sans conduire à s'interroger, ne serait-ce que sur le plan institutionnel. Il convient, en particulier, de privilégier davantage le **soutien à l'innovation et à la stratégie de montée en gamme** dans le domaine du bois, ce qui devrait dégager des perspectives économiques nouvelles pour la filière forêt-bois française, qui souffre d'une concurrence importante à l'international. Tout en rappelant la nécessité de transformer nos ressources brutes sur le territoire, qui doit guider une politique de renforcement de tous les maillons de la chaîne, on peut s'interroger sur la pérennité de certaines mesures réglementaires allant dans ce sens.

¹ En application de l'article 58-2° de la LOLF, la commission des finances a confié à la Cour des comptes une enquête sur les soutiens à la filière forêt-bois, qui a conduit à la remise d'un rapport « Faire de la filière forêt-bois un atout pour la France », n° 382 (2014-2015).

2. L'Office national des forêts, un opérateur sous tension

L'ONF principal opérateur public de la politique forestière exerce un rôle majeur dans la gestion de la forêt, à travers des missions diversifiées.

Les missions de l'Office national des forêts

La gestion durable des forêts domaniales

L'État est le propriétaire de ces forêts et gère les ventes et les achats de terrains domaniaux. L'ONF, pour sa part, assure la programmation et la **mise en œuvre des récoltes et du renouvellement des peuplements** (notamment eu égard à leur adaptation au changement climatique), l'organisation des ventes de bois, les travaux, la surveillance générale et la gestion de la chasse. La gestion des forêts domaniales recouvre également les missions d'intérêt général qui lui sont rattachées telles que l'information et l'accueil du public et les actions de protection de la nature non spécifiques.

La gestion durable des forêts des collectivités

L'ONF est chargé par la loi de l'application du « régime forestier » aux forêts des collectivités. À ce titre, il exerce la surveillance de ces forêts, la programmation et le suivi des récoltes et des travaux ainsi que la commercialisation du bois. L'ONF peut également assurer, sur convention, la mise en œuvre de travaux patrimoniaux.

Les missions d'intérêt général confiées par l'État

Les missions d'intérêt général sont réalisées pour le compte de l'État dans le cadre de conventions et donnent lieu à un financement spécifique à coûts complets. Elles concernent les domaines de la biodiversité, de la prévention des risques naturels, notamment pour la restauration des terrains en montagne, la défense des forêts contre les incendies et la fixation des dunes domaniales.

Les activités contractuelles

L'ONF intervient également dans ses domaines de compétence pour différents clients, publics ou privés.

S'agissant du financement de l'ONF par l'État, il s'élève à **178,8 millions d'euros provenant du programme 149**, dotations stables par rapport au niveau de l'an dernier et, ainsi, en léger déclin en valeur réelle.

Comme l'an dernier, sa contribution se décompose en un **versement compensateur**, stable à **140,4 millions d'euros**, une **subvention d'équilibre de 12,5 millions d'euros¹** et un **financement de ses missions d'intérêt général** de 26 millions d'euros, en hausse par rapport à l'an dernier (**22,3 millions d'euros**).

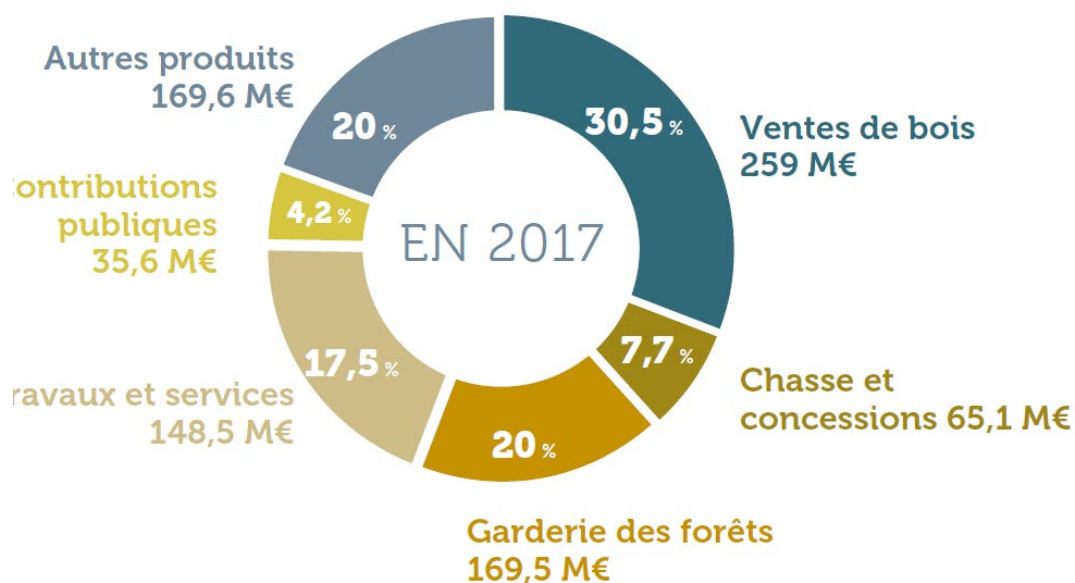
La situation de l'ONF avait inspiré de très fortes inquiétudes au point que la pérennité de l'établissement avait pu être mise en doute. Le redressement de ces dernières années est, par conséquent, bienvenu.

¹ La subvention d'équilibre est fréquemment virtuelle, n'étant pas dépensée, malgré les besoins.

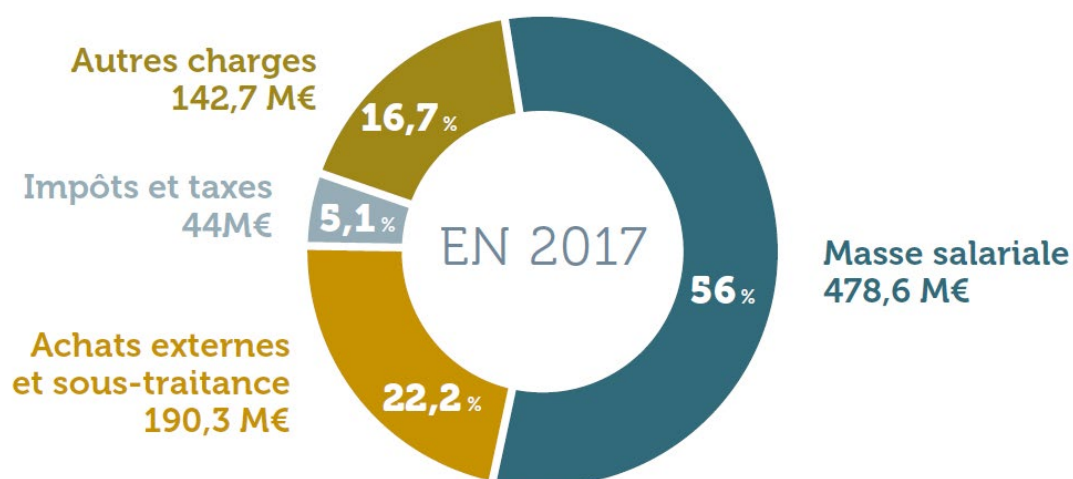
Toutefois, la situation économique et financière de l'établissement est fragile.

L'équation financière de l'établissement peut être perçue à travers les deux graphiques ci-dessous.

Les produits de l'ONF en 2017



Les charges de l'ONF en 2017

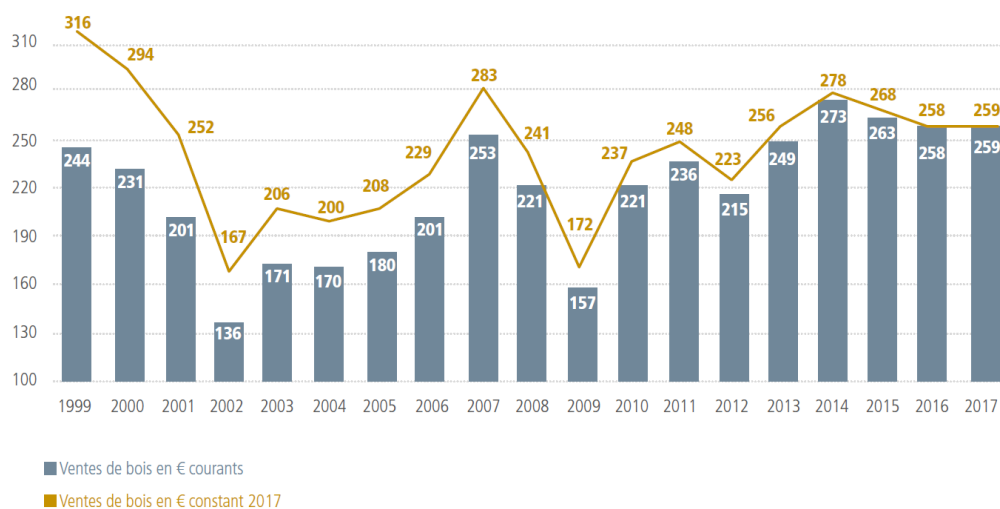


Source : rapport d'activité de l'ONF pour 2017

Les charges de l'établissement (855,5 millions d'euros) excèdent ses produits (847,3 millions d'euros), de 8,2 millions d'euros.

Depuis quelques années, la forte réduction de la part des charges de l'ONF couverte par ses ventes de bois se modère un peu. Mais, ces dernières représentaient entre 70 % et 80 % de ses recettes dans les années 1980 contre moins d'un tiers désormais alors même que le cours du bois est plutôt résistant.

Évolution du chiffre d'affaires résultant des ventes de bois



Source : rapport d'activité de l'ONF pour 2017

Le chiffre d'affaires des ventes de bois reste étal depuis quelques années. L'augmentation des récoltes, qui suscite des charges ne permet pas de dégager les produits correspondants.

Dans ces conditions, l'ONF a accumulé une dette, qui s'élèverait aujourd'hui à 320 millions d'euros et engendre des frais financiers encore contenus, mais qui pourraient s'alourdir gravement en cas de tensions monétaires.

L'autofinancement des investissements de l'ONF apparaît très réduit, ce qui constitue un butoir pour l'action de renouvellement des espèces.

Une renégociation anticipée du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'ONF pour 2016-2020, a conduit à la conclusion avec l'établissement d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance le 7 mars 2016, auquel s'est jointe la fédération nationale des communes forestières.

On rappelle que le nouveau COP de l'ONF s'articule autour des six axes suivants :

- accroître la mobilisation du bois au bénéfice de la filière et de l'emploi ;

-
- relever le défi du changement climatique et de la préservation de la biodiversité ;
 - mieux répondre aux attentes spécifiques de l'État et des citoyens ;
 - adapter la gestion de l'ONF aux spécificités des départements d'outre-mer ;
 - stabiliser les effectifs et accompagner les évolutions de l'établissement par une gestion dynamique des ressources humaines ;
 - améliorer la durabilité du modèle ONF et consolider son équilibre financier.

Le précédent COP avait fixé à l'ONF **des objectifs en termes de mobilisation de la ressource bois** de 6,8 millions de mètres cube par an en forêt domaniale et de 9,3 millions dans les forêts des collectivités. Le nouveau COP a un peu réduit ces objectifs qui passent à 6,5 millions de mètres cube et 8,5 millions de mètres cube respectivement, soit, au total, **15 millions de mètres cube de bois**, contre **13 millions de mètres cube actuellement**.

Ces objectifs, qui supposent une **augmentation des volumes mobilisés de 2 millions de mètres cube**, doivent être appréciés au regard de la part trop modeste prise par l'ONF dans la récolte de bois (la récolte de bois commercialisée s'est élevée à 37,9 millions de mètres cube en 2015).

Ils doivent également être resitués dans un contexte marqué par l'actualité d'une série de programmations à long terme concernant plus ou moins directement la ressource forestière. Il en ressort que la contribution de l'ONF apparaît trop modeste.

On doit, en effet, considérer le « Programme national de la forêt et du bois » (PNFB), publié en février 2017, qui définit les orientations de la politique forestière pour les dix prochaines années (2016-2026).

Il fixe un objectif **de mobilisation supplémentaire de 12 millions de mètres-cube en dix ans**.

Cette cible doit elle-même être mise en perspective avec le rôle assigné au bois dans la loi de transition énergétique et dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) (voir *supra*).

Devant ce qui semble bien constituer une sorte d'impasse, la **Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse** (SNMB) a été l'occasion de présenter des recommandations complémentaires à celles du PNFB afin de faciliter l'atteinte des objectifs de mobilisation de biomasse tout en garantissant leur durabilité.

À ce stade, il convient de rappeler que l'ambition de doter le **fonds stratégique de la forêt et du bois** (FSFB) d'une capacité de mobilisation de **ressources équivalentes à 100 millions d'euros** pour financer des interventions de développement et d'accompagnement de l'investissement

dans les filières amont et aval, et qui était déjà peu doté, ne doit pas être perdue de vue. Les difficultés de fonctionnement du marché carbone tendent à compliquer l'atteinte de ce projet.

Sans la mise en place de financements innovants, l'amélioration des connaissances sur les quantités de biomasse disponible, les plateformes de valorisation et stockage ou la contractualisation, il sera très difficile d'atteindre les objectifs fixés qui, de toute façon **sont conditionnés en pratique à une dynamisation progressive de la gestion forestière** pour favoriser au moins la première transformation du bois sur le territoire national et y conserver l'usage des produits connexes de scierie, pour la trituration et l'énergie.

En fin de compte, **il serait judicieux que l'ONF puisse développer davantage sa contribution à la mobilisation de la ressource qu'il n'est prévu dans le COP initialement conclu.**

Le renforcement de cet objectif passerait toutefois par une intensification des activités de collecte hors forêts domaniales.

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la cohérence entre cet impératif et les moyens prévus à ce jour, soit des effectifs sous plafond en nette réduction en 2019 (- 226 ETPT) et des dotations inertes.

Le COP prévoit néanmoins une augmentation des effectifs hors plafond dans le cadre de l'essor donné à l'apprentissage. Il n'est pas sûr que cette orientation soit réellement durable dans la mesure où les apprentis embauchés par l'ONF n'ont pas vocation à le demeurer et peuvent éprouver quelques difficultés à trouver d'autres débouchés qu'au sein de l'établissement. Il est vrai qu'ils peuvent constituer un vivier pour les recrutements nécessités par les départs en retraite.

Néanmoins, votre rapporteur spécial Yannick Botrel réitère son scepticisme face à une gestion des ressources humaines qui compterait sur le remplacement des départs de fonctionnaires et de salariés en retraite par des emplois aidés et des apprentis.

Quant aux voies alternatives, on rappelle que l'ONF est un établissement public industriel et commercial qui, quoique chargé de la mise en œuvre du régime forestier, doit pouvoir faire le départ entre ses missions de police et ses activités d'exploitation, tout en préservant les équilibres d'une gestion de ses ressources humaines qui, pour tirer parti des possibilités de la législation du travail, doit demeurer attentive à préserver l'engagement professionnel de ses agents.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que le nouveau COP avait été conclu dans le cadre d'une participation des communes forestières. L'alourdissement des charges de collecte imposé à l'ONF risque d'exercer un effet d'éviction sur les activités réalisées avec ces collectivités, en particulier dans le domaine de l'investissement forestier. L'État, à travers une attitude plus cohérente, doit être en mesure d'écarter cette perspective.

C. DES DÉPENSES FISCALES « FORÊT » SOUVENT MODIQUES ET MAL ÉVALUÉES

L'estimation des **dépenses fiscales** en faveur de la forêt est particulièrement complexe dans la mesure où certaines dépenses fiscales qui lui profitent poursuivent une vocation plus large que celle de favoriser les actifs forestiers. C'est peut-être l'une des explications à leur très incomplète évaluation dans le cadre du projet annuel de performances.

L'estimation des dépenses fiscales annexée au projet annuel de performances aboutit à une valeur de 80 millions d'euros très inférieure aux valeurs communiquées en réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux.

Il est vrai que seules trois dépenses fiscales sur les douze recensées sont estimées.

Les dépenses fiscales pour la forêt concernent la plupart des impôts et taxes auxquels les propriétaires forestiers sont susceptibles d'être assujettis et mettent en œuvre des mécanismes fiscaux variés puisqu'ils agissent sur l'assiette (exonérations), sur le taux (taux réduits) ou sur le montant de l'impôt (réductions et crédits d'impôt). Ces mesures concernent des impôts d'État, sauf une qui concerne un impôt local : la taxe foncière sur les propriétés non bâties, avec compensation par l'État. S'y ajoute une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu applicable au revenu de la vente de bois issu de la forêt, appelée « forfait forestier ».

Les avantages fiscaux fléchés vers la forêt sont majoritairement à vocation patrimoniale. Cette situation n'est pas anormale s'agissant d'un actif dont la détention suppose d'accepter une rentabilité pour le moins aléatoire et différée, mais aussi un certain nombre de sujétions coûteuses.

En matière d'accompagnement fiscal de la détention, l'adoption d'un nouvel impôt sur la fortune immobilière n'a pas changé la donne. Il faut s'en féliciter. Cependant, la dépense fiscale correspondante n'est plus estimée.

Pour autant, l'efficacité des incitations fiscales à l'investissement suscite une certaine perplexité¹ alors que la rationalisation de la forêt française privée et de son exploitation demeure un enjeu économique et environnemental fort et qu'il s'agirait là du levier le plus adapté pour aboutir à une amélioration au niveau national.

Dans son rapport « *Les soutiens à la filière forêt-bois* », établi en novembre 2014 à la demande de votre commission des finances, la Cour des comptes avait émis une appréciation, considérant qu'il conviendrait de « *davantage utiliser la fiscalité forestière comme un levier au service de la politique*

¹ Comme l'avaient indiqué vos rapporteurs spéciaux dans leur rapport, « *Faire de la filière forêt-bois un atout pour la France* », n° 382 (2014-2015).

forestière et de procéder en conséquence à un rééquilibrage en faveur des mesures fiscales à visée incitative ».

La plupart des mesures sont, individuellement, d'une ampleur très limitée. Par ailleurs, elles sont peu évaluées, même si dans le cadre du rapport de l'Inspection générale des finances publié en 2011 portant sur les mesures dérogatoires fiscales et sociales, la plupart des dispositifs ayant pu faire l'objet d'une appréciation ont reçu une bonne note d'efficacité.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, depuis la remise de ce rapport, le ministère de l'agriculture a à nouveau sollicité en février 2013 les services de la DGFIP dans le cadre d'une lettre de mission interministérielle - préparatoire au volet forêt-bois de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt - afin de disposer de quelques éléments chiffrés mais sans que la suite donnée à cette saisine puisse être jugée conclusive.

Tout juste aura-t-elle permis de réunir les quelques données quantitatives suivantes faisant état de :

- 33 575 bénéficiaires de l'exonération partielle d'ISF pour un montant de 23 millions d'euros (estimé à partir du fichier d'ISF 2010), portés selon le PAP pour 2018 à 52 millions d'euros en 2017 ;

- 1 300 successibles déclarés en 2012 au titre des bois et forêt pour un montant de 2 millions d'euros, aucune donnée n'ayant pu être délivrée sur l'exonération partielle des bois et forêts et parts de groupements forestiers au titre des donations.

Quant aux données relatives au dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI), elles ne portaient que sur les déclarations des particuliers déposés au titre des revenus 2011.

Nature de la dépense fiscale (Volet du DEFI)	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires	Part de la dépense fiscale
Assurance	1 709	0,05 million d'euros
Acquisition	1 630	2,4 millions d'euros
Travaux	5 317	1,4 million d'euros
Contrat	426	0,006 million d'euros

De manière générale s'agissant des mesures fiscales sur lesquelles s'appuie notre politique forestière, vos rapporteurs spéciaux jugent pertinent de ne pas réduire le coût global des dépenses fiscales dont bénéficie la filière.

Ils préconisent plutôt une simplification, et une meilleure lisibilité, des soutiens publics vers les mesures fiscales à visée incitative afin que l'investissement privé puisse mieux contribuer à l'atteinte de nos objectifs forestiers.

Le plan d'action gouvernemental forêt-bois dont on attend le prochain lancement devrait prévoir des évolutions de la fiscalité forestière pour encourager la gestion durable, accroître la mobilisation de bois et renouveler la ressource forestière.

À ce stade, la présentation d'un train de mesures de réforme de la fiscalité agricole, qui aurait pu comporter des dispositions sur la forêt n'a pas été mise à profit pour y pourvoir.

V. LA BUDGÉTISATION INCERTAINE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION

Le programme 206 est consacré au financement des actions mises en œuvre pour assurer la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation.

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont indiqué dans leur rapport consacré à la politique de sécurité sanitaire des aliments¹, cette politique publique appelle des améliorations profondes pour répondre aux inquiétudes des Français.

Le récent rapport d'information de nos collègues des commissions des affaires sociales et des affaires économiques sur l'affaire Lactalis a été l'occasion de confirmer la nécessité de « mieux contrôler, mieux informer et mieux sanctionner ».

La politique de sécurité sanitaire des aliments est largement interministérielle, réalité que l'information budgétaire continue à occulter. Ce déni, qu'il conviendrait de surmonter au plus vite par l'élaboration d'un document de politique transversale, nuit à la lisibilité des financements publics consacrés par l'État à cette action de première importance.

Il s'y ajoute une très grande confusion dans l'exposé des interventions financées par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation à raison de ladite politique. Certains crédits demeurent extérieurs au programme 206, qu'ils soient inscrits dans le programme 149 ou dans le programme réservoir 215. Quant au programme 206 lui-même, la conception d'une politique publique de sécurité sanitaire des aliments du champ à l'assiette, qui n'est pas sans justification conceptuelle, a pour effet, combinée

¹ Rapport d'information n° 442 du 23 février 2017 d'Alain Houpert et Yannick Botrel, « Pour une politique de sécurité sanitaire des aliments zéro défaut », fait au nom de la commission des finances du Sénat.

avec la préoccupation d'isoler des actions propres à la sécurité des aliments en eux-mêmes, de créer des scissions dans le rattachement des crédits qui compliquent singulièrement l'analyse de l'effort budgétaire.

Dans ces conditions, les appréciations formées à partir des crédits des projets de loi de finances de l'année au titre du programme 206 ne sauraient valoir qu'au regard du cadre imparfait de la nomenclature budgétaire.

Par ailleurs, plus fondamentalement, au vu des impasses budgétaires à répétition apparues ces dernières années en cours de gestion, il va de soi que la mise en perspective du projet de budget avec une base aussi virtuelle que les lois de finances de l'année en cours est fort peu éclairante. Au-delà, il est à craindre que la forme de répétitivité constatée pour le passé ne vaille également pour l'avenir.

A. DES ENJEUX CONSIDÉRABLES

Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » est plus spécifiquement consacré aux missions **de la direction générale de l'alimentation (DGAL) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)**.

Les trois années qui viennent de s'écouler n'ont pas manqué de rappeler, par les calamités sanitaires qui les ont marquées, mais aussi par le malaise suscité par plusieurs controverses concernant tant les effets sur la santé humaine ou animale des perturbateurs endocriniens (avec le dossier des produits phytopharmaceutiques) que la situation du bien-être animal, l'importance d'une vigilance très forte dans ce domaine.

Il s'agit d'abord de garantir la santé des consommateurs mais également d'assurer l'intégrité des matières premières et des actifs des exploitants dont la valeur dépend étroitement de la qualité sanitaire de leurs productions.

De ce point de vue, les **évolutions en cours ou prévisibles sont inquiétantes**.

Ainsi, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent manquer de mentionner la **prégnance des cas de maladie animale et végétale** observés ces dernières années.

Elles se sont traduites par la survenance de crises majeures parmi lesquelles on peut mentionner la multiplication des foyers de *Xylella fastidiosa*, une bactérie nuisible à de nombreux végétaux (en particulier, les oliviers), la fièvre catarrhale ovine (FCO), et les différentes formes du virus d'influenza aviaire qui ont entraîné la décimation des canards, en particulier dans les départements du Sud-Ouest.

Mais, d'autres dangers sont très présents qu'il s'agisse de la tuberculose bovine ou de la trichine. Si la France n'a pas perdu son statut de pays indemne au regard de la première, il n'en va pas de même pour la seconde¹. Quant à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), l'identification d'un cas d'ESB en 2016 a fait rétrograder la France au rang de pays à risque maîtrisé (et non plus indemne). En bref, au cours de ces deux dernières années, la France a perdu sa qualité de pays reconnu indemne pour au moins quatre pathologies animales à forts enjeux. Cette situation a un impact fort sur l'économie agricole, ne serait-ce qu'en matière d'export et il faut d'autant plus le regretter que cela aurait pu être évité avec une politique sanitaire plus efficace.

Enfin, **l'existence à nos frontières de cas de peste porcine** suppose des mesures très résolues de préservation contre un danger considérable.

Quant aux impacts sanitaires sur les consommateurs, ils demeurent insuffisamment connus comme en témoignent les controverses scientifiques portant sur les produits phytosanitaires mais aussi insuffisamment suivis la veille épidémiologiques souffrant parfois d'une forme de négligence au quotidien ou de la trop forte rareté des moyens d'analyses. Mais, le nombre de certaines affections apparaît d'ores et déjà considérable comme l'illustre le tableau ci-dessous exposant des données transmises à vos rapporteurs spéciaux lors de leurs travaux sur la sécurité sanitaire des aliments.

Type de pathologie	Nombre de cas par an	Hospitalisation	Décès
Bactériennes	900 000	12 680	179
Virales	504 887	4 201	23
Parasitaires	44 669	1 118	37

Source : audition des rapporteurs spéciaux

B. LES CRISES SANITAIRES, UN IMPORTANT FACTEUR DE DÉSTABILISATION ÉCONOMIQUE ET D'INFLATION BUDGÉTAIRE

La qualité sanitaire des productions agricoles et alimentaires constitue une variable de premier plan d'un point de vue économique. La demande en dépend largement qu'il s'agisse de la consommation intérieure ou de la demande des pays étrangers. La perte du statut « indemne » ferme bien souvent l'accès aux marchés d'exportation. La sensibilité des filières à la

¹ Voir l'annexe n° 3 qui recense la situation de la France au regard des différentes maladies animales suivies par les instances internationales.

qualité sanitaire de leurs productions est particulièrement forte en cas de crise mais il ne faut pas négliger des évolutions à plus bas bruit pouvant accompagner l'existence de suspicions plus sourdes.

L'impact budgétaire des crises est également considérable comme l'exécution du programme 206 en 2016 et en 2017 avait pu l'illustrer. Alors que la loi de finances initiale pour 2016 avait ouvert 200,3 millions d'euros de crédits (hors titre 2), des ouvertures complémentaires de 64,45 millions d'euros ont été nécessaires en cours d'exercice pour faire face aux crises. Pour 2017, si la loi de finances initiale avait fixé le montant des crédits de paiement à 209,4 millions d'euros, les impasses budgétaires constatées jusqu'alors avaient conduit à porter les crédits du programme à 330,7 millions d'euros (en particulier, 77 millions d'euros ont dû être dégagés pour financer les suites des différents épisodes d'influenza aviaire). Encore fallait-il compter avec l'impact des mesures assumées par le programme 149 de la mission qui finance des actions complémentaires à celles strictement sanitaires de la direction générale de l'alimentation.

C. UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE PARTICULIÈREMENT DÉFECTUEUSE

La structuration budgétaire du programme 206 est particulièrement défectueuse au regard d'une exigence de lisibilité minimale de la loi de finances et des missions à laquelle elle apporte leurs moyens financiers de réalisation.

L'existence d'une action n° 06, dotée de 310 millions d'euros de crédits, soit près de 58 % des dotations du programme conduit à rassembler dans un agrégat unique les charges de personnel correspondant aux différentes actions conduites, qui sont pourtant très diverses dans leurs finalités.

Il en ressort une déperdition totale de l'information budgétaire sur les coûts de mise en œuvre de ces différentes interventions.

Par exemple, alors que les inspections en abattoirs forment une composante majeure de l'activité de la direction générale de l'alimentation, ses coûts ne sont identifiés qu'à partir des dépenses de fonctionnement auxquelles elles donnent lieu, 6 millions d'euros, soit une somme très éloignée de la réalité des coûts de cette mission.

Cette situation doit évoluer, d'autant qu'elle s'additionne à l'absence d'un document de politique transversale, réclamé par vos rapporteurs spéciaux, seul à même d'apprécier la résolution de l'Etat à mettre en œuvre une politique de sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation et des matières premières agricoles.

En outre, cette année, il convient de regretter certaines approximations dans l'exposé des raisons pour lesquelles le projet annuel de performances classe les dépenses résultant du contentieux des vétérinaires

sanitaires, dont l'évolution est finalement le facteur principal de variation des crédits, tantôt comme relevant du titre 2 tantôt comme rattachées aux dépenses d'intervention. Il est possible que ceci provienne de la dualité des origines des dépenses correspondantes, qui peuvent être prévues dans le cadre de protocole ou, au contraire, résulter de condamnations judiciaires. Cela mériterait d'être précisé.

D. UN PROJET DE BUDGET DE SIMPLE RECONDUCTION

Au total, la dotation du programme attendue pour 2019, qui s'élève à **537,7 millions d'euros d'AE et à 536,8 millions d'euros de CP**, extériorise une baisse des dotations par rapport à 2018.

Elle s'élève à 2,8 % pour les crédits de paiement. Elle fait suite à la très forte augmentation relevée l'an dernier (+ 9 %) dont les ressorts avaient obéi aux circonstances de lourdes crises sanitaires.

Dans ces conditions, vos rapporteurs spéciaux avaient estimé que, malgré la hausse des dotations de 2018, la budgétisation alors établie ne pouvait être considérée comme le témoignage d'une affirmation volontariste d'une politique de sécurité sanitaire en voie de renforcement.

Les événements par lesquels les failles du système sont apparues au grand jour ont hélas permis de vérifier cette appréciation.

Symétriquement, la budgétisation prévue en 2019, malgré la réduction des crédits ne peut être jugée comme marquant une rupture avec les moyens consacrés traditionnellement à la politique de sécurité sanitaire. Elle ne contribuera évidemment pas à son amélioration, qui passe sans doute par des réformes d'organisation pouvant se révéler économes en crédits.

Elle témoigne d'une forme de continuité, qui, compte tenu des difficultés rencontrées, n'est pas satisfaisante.

1. Une réduction des crédits étroitement liée à des éléments conjoncturels

La réduction des crédits demandés au titre du programme, de 15,3 millions d'euros, se répartit à peu près moitié moitié entre les dépenses de personnel (- 8,8 millions d'euros, soit -2,8 %, faisant suite au supplément de 21,4 millions d'euros l'an dernier) et les autres dépenses, avec une réduction marquée des moyens de fonctionnement (- 7 millions d'euros effaçant une hausse analogue de 7,1 millions d'euros l'an dernier).

De leur côté, les crédits d'intervention qui avaient beaucoup augmenté en 2018 (12,3 millions d'euros soit + 26,7 %) seraient encore en légère hausse (59,4 millions d'euros, soit + 0,6 million d'euros).

Évolution des dotations du programme 206 entre 2018 et 2019

(en millions d'euros)

	LFI 2018		Projet de loi de finances 2019		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	554,10	552,10	537,70	536,80	-15,40	-15,30
dont personnels	317,80	317,80	309,00	309,00	-8,80	-8,80
Total mission	3 316,80	3 429,20	2 764,80	2 853,80	-552,00	-557,40

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances de la mission pour 2019

Ces prévisions appellent toutefois des précisions afin d'en faire ressortir le caractère quelque peu conjoncturel.

Il importe à cet effet de mettre en évidence le poids d'un facteur exceptionnel, même s'il est récurrent depuis de trop nombreuses années, à savoir les effets de l'évolution d'un contentieux très regrettable avec les vétérinaires sanitaires sur la dynamique des crédits de personnel en 2019.

Le budget est ainsi construit sur l'hypothèse d'une réduction des charges liées à ce contentieux de 12,5 millions d'euros, ces dernières se réduisant de 14 millions d'euros en 2018 à 1,5 million d'euros en 2019.

2. Une réduction des crédits de personnel à relativiser

De façon générale, la structure par nature de dépenses fait ressortir la **prédominance des dépenses de personnel** suivies par les dépenses de fonctionnement et par les dépenses d'intervention.

**Structure des crédits du programme par nature
en 2019**

(en millions d'euros et en %)

	En niveau	En % du total des crédits du programme
Dépenses de personnel	308,9	57,5%
Dépenses de fonctionnement	161,9	30,2%
Dépenses d'intervention	59,4	11,1%
Dépenses d'investissement	6,5	1,2%
Total	536,7	100%

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances de la mission AAFAR pour 2019

La réduction des crédits de titre 2 dont les ressorts exceptionnels ont été exposés, ne doit pas masquer un alourdissement des charges de rémunération.

Cette augmentation des rémunérations a pour contrepoint un renforcement des effectifs insuffisant au regard de nouveaux besoins.

En dehors de l'effet du contentieux des vétérinaires sanitaires, les crédits de personnel du programme connaissent une augmentation. Les crédits de personnel, une fois ce contentieux neutralisé, augmentent de 3,7 millions d'euros.

Dans ce total, qui inclut des charges sociales, les rémunérations salariales progressent davantage.

La hausse est de 7,2 millions d'euros, soit une progression de 3,3 %, en contradiction apparente avec une réduction de 2,8 % des charges de personnel de la mission de sécurité sanitaire.

Elle tient compte, en particulier, d'un schéma d'emplois consistant en la création de 40 ETP. Cependant, son coût est limité à 1,3 million d'euros en 2019 (au total, les schémas d'emplois de 2018 et 2019 cumulés se traduisent par 2,4 millions d'euros de charges supplémentaires) si bien que la progression des charges de personnel provient assez largement de mesures catégorielles qui compensent plus ou moins les effets du gel du point d'indice.

Les créations d'emplois pour 2019 ont été décidées afin d'adapter les moyens du contrôle sanitaire au rétablissement des contrôles à la frontière entre la France et le Royaume-Uni dans le contexte de la sortie de ce pays de l'Union européenne.

Il semble que les emplois nécessaires soient à ce titre plutôt de l'ordre de 80 en 2019, de sorte qu'en l'état la programmation serait insuffisante pour répondre à la nouvelle situation.

Il faut donc s'attendre à ce que le volume des emplois exerce un effet à la hausse sur les charges de personnel du programme à brève échéance.

3. Vers une nouvelle sous budgétisation au titre de la régularisation de la situation des vétérinaires sanitaires

La programmation de la régularisation de la situation des vétérinaires sanitaires, dont on a exposé les termes ci-dessus, pourrait être à nouveau en-deçà des besoins.

On rappelle dans l'encadré ci-dessous les principaux éléments de ce dossier.

L'affaire des vétérinaires sanitaires

En 2011, le Conseil d'État a considéré que les vétérinaires ayant exercé des missions dans le cadre du mandat sanitaire, avaient la qualité d'agents non-titulaires de l'État. Leur rémunération constituait donc un salaire jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1990, de la loi n° 89-412 du 22 juin 1989, laquelle a explicitement assimilé ces rémunérations à des revenus tirés de l'exercice d'une profession libérale (article L. 215-8 devenu article L. 221-11 du code rural et de la pêche maritime).

En conséquence, l'État avait l'obligation d'assurer leur immatriculation au régime général et complémentaire (IRCANTEC) de la sécurité sociale et de verser les cotisations correspondantes. Par deux décisions en date de novembre 2011, le Conseil d'État a condamné l'État à réparer le préjudice causé par ce défaut d'affiliation.

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a mis en place en 2012 une procédure amiable pour régler ce contentieux de masse dont le **coût total devrait avoisiner les 100 millions d'euros**. Cette procédure, assise sur la reconstitution des salaires perçus, compense les minorations de pensions échues et régularise la situation des vétérinaires auprès des caisses pour l'avenir.

Au 31 août 2017, 2 112 vétérinaires ou conjoints de vétérinaires décédés se sont manifestés auprès du ministère sur 2 500 demandeurs potentiels :

- 632 demandes reçues ont été considérées comme prescrites ;
- 333 dossiers sont considérés incomplets à ce stade ;
- 1 147 demandes ont été instruites donnant lieu à 1 131 propositions de reconstitution de salaires dont 1 053 ont été acceptées.

Ce bilan a évolué en cours d'année, de nouvelles demandes ayant été déposées.

Au 31 juillet 2018, **2 318 vétérinaires ou conjoints de vétérinaires décédés se sont manifestés auprès du ministère, sur 2 500 demandeurs potentiels :**

- 710 demandes reçues s'avèrent prescrites ;
- 203 dossiers demeurent incomplets, dont une partie peuvent correspondre à des décès qui n'auraient pas été signalés ;
- 1 405 demandes ont été instruites donnant lieu à 1 259 propositions de reconstitution de salaires dont 1 203 ont été acceptées par les demandeurs.

De 2015 à 2017, **679 protocoles d'accord** ont été signés pour un montant de **49,2 millions d'euros**, auxquels s'ajoute l'indemnisation complète de **64 dossiers** en raison d'une décision de justice administrative, soit un **budget total de 57,9 millions d'euros** sur 3 ans :

- 64 décisions de justice pour un montant de 8,7 millions d'euros ;
- 118 protocoles en 2015 pour 11,3 millions d'euros ;
- 236 protocoles en 2016 pour 18,3 millions d'euros ;
- 316 protocoles en 2017 pour 19,6 millions d'euros.

Le ministère indique que près de 305 protocoles, dont une cinquantaine concernant des ayants droit, devraient être proposés en 2018, pour un montant estimé à 17 millions d'euros. Sous réserve de reports de crédits à partir de l'exercice 2017, cette évaluation, qui pourrait minorer les incidences financières de l'issue de ces dossiers¹, excède les dotations envisagées pour 2018, d'autant qu'elle n'inclut pas les indemnités consécutives à des décisions de justice, dont le montant unitaire est nettement plus élevé que le coût de chaque protocole.

Ce déficit de crédits devrait perdurer en 2019, année pour laquelle 2,5 millions d'euros seraient² budgétés, contre une estimation des enjeux, correspondant à une cinquantaine de nouveau dossiers, de 3 millions d'euros.

Dans ces conditions, il ne faut pas exclure que, comme ce fut souvent le cas dans le cadre de ce contentieux, des crédits complémentaires doivent être dégagés en cours de gestion.

¹ Pour 2017, un montant estimé à 28,7 millions d'euros avait été associé à la prévision de conclusion de 340 protocoles, soit un nombre supérieur de 10 % à celui envisagé en 2018 pour un montant inférieur, pour l'année en cours, de 60 % à la prévision pour 2017.

² Il existe une incertitude sur ce point, l'information budgétaire semblant quelque peu contradictoire oscillant entre une estimation de 2,5 millions d'euros et de 1,5 million d'euros (au titre des facteurs d'évolutions salariales).

Au-delà de cette perspective, cette affaire doit être considérée sans indulgence. Les droits de professionnels indispensables à la maîtrise des risques sanitaires, ont été considérés avec une grande désinvolture. Celle-ci s'est prolongée pendant la phase de sortie du contentieux.

Le rythme du traitement des dossiers individuels n'a pas été satisfaisant. Il a abouti à des privations définitives de droits, même si le ministère indique avoir traité par priorité les situations correspondant à des vétérinaires pensionnés. En outre, le grand nombre des contentieux perdus par l'État, ainsi que l'écart entre les indemnisations contractuelles et les indemnisations judiciaires¹ suggèrent un certain mauvais-vouloir de la part de l'administration.

La clôture du processus transactionnel a été décidée par le ministère. Une date limite de dépôt des nouvelles demandes a été fixée au 15 mai 2018. Cette décision revient à estimer que les demandes correspondant à l'écart entre les demandes déposées et les demandes potentielles, au nombre de 182, ne devraient pas être présentées, ou, devraient, si elles l'étaient, trouver une issue judiciaire. Le ministère précise toutefois que, les vétérinaires étant admis à demander réparation du préjudice subi jusqu'à 4 ans après le 1^{er} janvier suivant la date de leur retraite, il restera possible d'accepter les dossiers correspondant au-delà de la forclusion annoncée.

4. Pour l'essentiel, un budget de reconduction au risque d'une perte de maîtrise des risques sanitaires

a) Un budget de reconduction

La composition structurelle du programme, est pratiquement stable par rapport à la loi de finances initiale de 2018, une fois déduites les évolutions relatives au contentieux des vétérinaires sanitaires.

Cette situation traduit une certaine inertie de la politique de sécurité sanitaire des aliments.

¹ On relève que le coût unitaire pour l'État de dossiers d'indemnisation est plus élevé dans le cadre du traitement contentieux que dans le cadre amiable (125 000 euros contre 87 026 euros) sans compter les frais de procédure.

Évolution structurelle du programme 206 (2018-2019)

Action	LFI 2018	Projet de loi de finances 2019	Évolution	Évolution en %	Part en 2018	Part en 2019	Écart 2019/2018
Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	30,7	31,1	0,4	1,3%	5,6%	5,8%	0,2%
Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	99,6	84,5	-15,1	-15,2%	18,0%	15,8%	-2,2%
Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	20,4	21,3	0,9	4,4%	3,7%	4,0%	0,3%
Actions transversales	75,3	82,2	6,9	9,2%	13,7%	15,3%	1,6%
Élimination des cadavres et sous-produits animaux	3,8	3,8	0,0	0,0%	0,8%	0,7%	-0,1%
Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	318,6	310,3	-8,3	-2,6%	57,7%	57,8%	0,1%
Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	3,7	3,7	0,0	0,0%	0,7%	0,7%	0,0
Total	552,1	536,9	-15,2	-2,8%	100%	100%	0,0

Source : commission des finances du sénat d'après le projet annuel de performances de la mission pour 2019

La surveillance des « matières premières » agricoles consacre à nouveau la prédominance de l'attention portée à la santé des animaux dans le cadre de l'action 02 (84,5 millions d'euros) par rapport à la prévention des risques portant sur les végétaux (action n° 01).

La réduction des crédits prévus au titre de l'action n° 02 est toutefois importante. Elle paraît traduire l'épuisement des coûts de gestion de la crise due à l'influenza aviaire qui avait justifié la mise en place de lourdes indemnités au profit des éleveurs. Néanmoins, un exposé plus précis des mesures adoptées pour conjurer les dangers nouveaux apparus au cours de l'année devrait être présenté avec plus de détails, compte tenu des enjeux, notamment ceux de la peste porcine.

La stabilité des dotations de l'action n° 03 consacrée au cœur de la politique visant à assurer la sécurité sanitaire des aliments mis à la consommation (hors les crédits de personnel afférents à ce type d'interventions) mérite d'être soulignée. Les crédits consacrés à la surveillance de la contamination des denrées et à la gestion des alertes sont

pratiquement stabilisés alors même que les lacunes de cette surveillance, il est vrai partagée avec les services de la DGCCRF, sont apparues avec force au cours de l'année.

La seule dotation connaissant une augmentation significative est celle des « actions transversales », du fait de la hausse de la subvention pour charges de service public versée à l'ANSES (près de 3 millions d'euros). Une partie de cette hausse résulte d'un transfert à partir de l'action n° 02 du programme. La subvention versée à l'ANSES représente 46 % des recettes de l'agence. Elle représente désormais moins du double d'un ensemble de recettes composé des produits de la fiscalité affectée et des recettes propres de l'établissement.

b) Des missions qui excèdent les capacités

Significativement, le projet de budget pour 2019 programme une stabilité des effectifs dédiés à la maîtrise des risques sanitaires.

Sans doute faut-il relever que le plafond des emplois autorisés serait en hausse mais celle-ci provient, rappelons-le, de la perspective de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

On a relevé que les emplois prévus extérioriseraient probablement un déficit par rapport aux besoins.

Ce déficit est inquiétant. Il suppose que la France n'aurait pas les moyens de remplir ses obligations de contrôle sanitaire tant à l'exportation vers le Royaume-Uni que, surtout, à l'importation. Or, pour les importations, les obligations de contrôle correspondent à des obligations européennes.

Ce décalage n'est pas isolé. Les audits européens sont régulièrement l'occasion d'identifier des manquements aux obligations de contrôle imposées à la France. L'an dernier, une augmentation de l'enveloppe consacrée à la prévention et à la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires, de 4,1 millions d'euros, avait dû être inscrite à la suite d'avertissements concernant la lutte contre les salmonelles en élevage et du besoin d'améliorer l'application de la réglementation européenne en matière de gestion des foyers de salmonelloses aviaires. Selon la Commission, la procédure suivie aurait dû être beaucoup plus rigoureuse que celle jusqu'alors mise en œuvre, avec, en particulier, un abattage dès le premier résultat positif, devant, par ailleurs, toucher des étages de reproduction de plus en plus élevés.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial Yannick Botrel regrette encore qu'aucun emploi supplémentaire ne soit prévu pour renforcer les moyens humains des contrôles sanitaires alors même que les déficits de moyens ne sont contestés par personne.

Ce déficit, que traduisent les indicateurs de performances exposés dans le cadre de la maquette de performances du programme 206, avait été analysé par vos rapporteurs spéciaux dans leur rapport.

Plus récemment, le rapport CAP 2022 s'en est fait l'écho.

Face à cette carence, le budget pour 2019, qui en ajoute une nouvelle, ne manifeste aucune réaction.

Dans ces conditions, **les observations formulées par le rapport déjà mentionné¹, auquel vos rapporteurs spéciaux renvoient, faisant valoir la fragilité du système de maîtrise des risques sanitaires, n'ont guère l'occasion d'être révisées avec le projet de budget pour 2019.**

Certains aspects du nouveau suivi de la performance du programme sont, du reste, éloquents.

5. Des résultats en-deçà des objectifs

La maquette de performances du programme est articulée autour d'objectifs et d'indicateurs, qui, pour avoir été améliorés l'an dernier, demeurent encore source de perplexité.

Dans ce contexte si certains résultats apparaissent en progrès, la significativité des évolutions est sujette à caution.

Une maquette de performance qui suscite certaines interrogations

La maquette de performance du programme 206, a été profondément revue l'an dernier. Si les objectifs ont peu évolué, les indicateurs sont largement remaniés au point d'être presque tous nouveaux. Leur périmètre en ressort grandement modifié.

Certaines évolutions peuvent susciter une certaine perplexité. Ainsi en va-t-il de la concentration de l'indicateur de suivi du plan Ecoantibio qui ne concerne plus que la colistine. Il s'agit d'un antibiotique de première intention en médecine vétérinaire qui est très largement utilisé pour le traitement des infections gastro-intestinales et qui fait l'objet d'une recommandation de l'Anses, transcrite dans le plan Ecoantibio 2 sous la forme d'un objectif de réduction de son usage de 50 % d'ici fin 2021 pour les filières bovine, porcine et avicole qui concentrent 95 % du poids vif animal traité à la colistine. Cependant, d'autres traitements antibiotiques d'importance critique méritent aussi l'attention, que, d'ailleurs, leur reconnaissait l'ancien indicateur.

L'inclusion au dispositif de suivi de la performance d'indicateurs relatifs à l'ANSES témoigne d'un progrès de méthode. Cependant, l'un de ces indicateurs concerne l'activité d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, des matières fertilisantes et supports de culture et des médicaments vétérinaires, composante des missions de l'agence dont vos rapporteurs spéciaux ont pu considérer qu'elle posait quelques problèmes au regard de sa mission générale, dans la mesure où elle dépasse la délivrance d'avis et implique des responsabilités pouvant mettre l'organisme en porte-à-faux en cas d'évolution des perceptions des risques associés à ces produits.

¹ Voir, en particulier, l'existence de multiples trous dans les filets de sécurité sanitaire avec des taux de surveillance inégaux mais globalement très faibles.

Il convient de se féliciter plus pleinement de l'extension du suivi des non-conformités révélées par les contrôles sanitaires à l'ensemble du périmètre du programme 206. L'indicateur précédent était limité aux établissements agréés du domaine de la sécurité sanitaire des aliments, ce qui pouvait constituer un biais. Cet élargissement accompagne la déclinaison de la politique de mise en œuvre de suites pour tous les domaines d'inspection, qui verra notamment la publication en 2018 d'une instruction spécifique pour les domaines de la santé, qualité et protection des végétaux. Par ailleurs, compte tenu des crises constatées dans le secteur, la création d'un sous-indicateur spécifiquement consacré aux inspections de mesures de biosécurité dans les élevages avicoles et de palmipèdes est tout à fait justifiée.

Vos rapporteurs spéciaux, qui avaient pu exprimer leur perplexité quant aux objectifs visés par l'indicateur suivant le coût par inspection, notent que celui-ci disparaît, au motif que les crises sanitaires, et les coûts associés, pourraient rendre cet indicateur peu significatif. Il est évident que résumer la problématique des moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments à l'approche que supposait l'indicateur dont s'agit pouvait participer d'une démarche simpliste. Néanmoins, la donnée, quoique devant être entourée de nombre de précautions, avait le mérite de constituer un repère, même approximatif, portant sur les coûts d'une certaine forme d'intervention des services de contrôle. À ce titre, il est regrettable que sa disparition ne soit accompagnée d'aucun nouvel indicateur à dimension financière. D'ailleurs, elle a pour effet une réduction drastique du taux de couverture financière du programme par ses indicateurs qui ne concernent plus que 13 % des crédits.

Dans ces conditions, si l'on inclinait à se satisfaire des progrès observés sur les suites données aux inspections, le **taux des inspections révélant des non conformités ne donnant lieu à aucune suite demeure encore trop élevé**. Il est de 15 %, résultat d'autant moins satisfaisant qu'une sélection des contrôles est censée les faire porter sur des établissements à très forts enjeux. De la même manière, au vu de son importance stratégique mais aussi des coûts qu'elle implique, **la qualité des prélèvements et de leur analyse se révèle beaucoup trop médiocre**, avec près d'un tiers des prélèvements dont l'analyse n'est pas exploitable.

Quant aux **résultats du plan Ecophyto**, si l'on avait pu constater une baisse de 13,6 % entre les périodes 2009-2011 et 2013-2015 pour les zones non agricoles et les fermes pilotes du réseau DEPHY (exploitations agricoles engagées dans une démarche volontaire de réduction de l'usage de produits pharmaceutiques), on avait observé en revanche une augmentation du nombre des « doses unités de pesticides » (les NODU) en zone agricole de 4,3 % entre les valeurs moyennes 2012-2014 et 2013-2015.

L'objectif de réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques fixé lors de la mise en place du plan Ecophyto en 2008 (baisse de 50 % dans un délai de dix ans) n'aura pas été atteint. Il faut redouter que les objectifs du plan Ecophyto 2 ne le soient pas davantage.

Les prévisions du projet annuel de performances pour 2018 ont d'ores et déjà été révisées en forte hausse (83,4 millions de doses contre 77,4 millions de doses).

À ce stade, vos rapporteurs relèvent les difficultés rencontrées pour réduire l'utilisation des produits phytosanitaires, alors même que cet objectif s'impose au vu des inquiétudes que suscite l'utilisation de ces produits sur la santé des consommateurs mais aussi des agriculteurs.

Sans doute faudrait-il s'inspirer des réussites plus probantes du plan EcoAntibio, même si celui-ci conforté sur la disponibilité de médicaments alternatifs, n'est suivi qu'à travers un indicateur « facilitant » la publication de résultats favorables d'utilisation des antibiotiques les plus critiques.

6. La problématique du financement de l'ANSES

La progression de la subvention pour charges de service public destinée à l'ANSES s'accompagne de l'absence de toute provision pour accompagner d'éventuelles restructurations du réseau des laboratoires publics, qui connaissent pour certains d'entre eux, des situations difficiles.

Le financement de l'ANSES repose de plus en plus sur des recettes alternatives.

La fiscalité affectée devrait compter pour 34,7 millions dans les recettes de l'établissement en 2018.

Les taxes fiscales affectées sont les suivantes :

- la taxe relative à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants, des matières fertilisantes et de leurs adjuvants et des supports de culture (taxes phytosanitaires) dont le produit a évolué comme suit.

En milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes	11 056	8 891	9 868	13 000	15 000
Plafond			15 000	15 000	15 000

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

- la taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques (taxe phytopharmacovigilance).

En milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes	4 500	4 500	4 330	4 500	4 500
Plafond		4 200	6 300	6 300	6 300

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

- les taxes sur les produits vétérinaires :

En milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes de droit	7 232	7 034	6 759	8 000	8 500

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Plus globalement, le produit des taxes peut être mis en regard avec les coûts qu'elles sont censées couvrir.

Suivant les trois pôles d'activité de l'ANSES, la répartition des coûts et des recettes hors SCSP pour 2017 est la suivante.

Par pôle d'activité	Total coûts directs		Coûts indirects		Coûts complets (1)		Recettes hors SCSP (2)		Reste à financer (1) - (2)	
	k€	%	k€	%	k€	%	k€	%	k€	%
Recherche et référence	46 623	49,5%	30 040	69,7%	76 663	55,8%	13 927	26,8%	62 736	73,5%
Produits réglementés	23 446	24,9%	6 014	14,0%	29 460	21,5%	26 090	50,2%	3 370	3,9%
Sciences pour l'expertise	24 157	25,6%	7 050	16,4%	31 207	22,7%	11 929	23,0%	19 278	22,6%
Total	94 226	100,0%	43 104	100,0%	137 330	100,0%	51 946	100,0%	85 384	100,0%

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Le pôle recherche représente 56 % des coûts complets, le pôle produits réglementés 21 % et le pôle sciences pour l'expertise 23 %.

En ce qui concerne les seuls produits réglementés, les données suivantes pour 2017 comparent les coûts et les taxes perçues.

Programmes	Total coûts directs		Coûts indirects		Coûts complets		Recettes hors SCSP		Reste à financer
	k€	%	k€	%	k€	%	k€	%	k€
Taxes phytopharmacovigilance	3 026	12,7%	759	12,1%	3 785	12,5%	4 371	13,2%	-586
Taxes évaluations phytosanitaires /MFSC (évaluation et AMM)	10 620	44,4%	2 824	44,9%	13 444	44,5%	10 153	30,7%	3 291
Redevances biocides	3 018	12,6%	827	13,2%	3 845	12,7%	4 052	12,3%	-207
Taxes médicaments vétérinaires	6 955	29,1%	1 772	28,2%	8 727	28,9%	7 309	22,1%	1 418
Taxes tabac et vapotage	295	1,2%	101	1,6%	396	1,3%	7 192	21,7%	-6 796
Total	23 914	100,0%	6 283	100,0%	30 197	100,0%	33 077	100,0%	-2 880

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

En l'état, on ne peut pas considérer que les tarifs des taxes couvrent les coûts, en particulier ceux des autorisations de mise sur le marché.

Un relèvement de ces taxes pourrait donc être justifié. L'ANSES nourrit l'ambition de voir son plan de charges augmenter à ce titre du fait de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ce pays traitait 40 % des autorisations de mise sur le marché des produits vétérinaires. Il n'est pas sûr que cette extension d'activité soit bénéficiaire pour l'agence au vu des résultats exposés ci-dessus.

En tous cas, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la concurrence existant en Europe dans le champ de la police sanitaire et, au-delà, sur la compatibilité d'un processus d'autorisation de mise sur le marché, générateur de recettes, avec la vocation d'expertise scientifique des agences de santé, placées du fait de la superposition de compétences, dans une situation pouvant se révéler délicate.

E. POUR UNE REFONDATION DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

La politique publique de sécurité sanitaire des aliments, à forte dimension interministérielle, a fait l'objet d'un **travail de contrôle et d'évaluation de vos rapporteurs spéciaux présenté au mois de février. 61 recommandations avaient été formulées dont un certain nombre susceptibles d'exercer des effets sur le programme 206.**

Force est de constater que la traduction de ces recommandations dans le projet de budget pour 2018 n'apparaît pas avec toute la clarté souhaitable même pour les recommandations les plus faciles à mettre en œuvre. De la même manière que pour la politique forestière, vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent d'une trop faible attention réservée aux préconisations formulées dans le cadre du contrôle parlementaire par l'administration et le Gouvernement.

Vos rapporteurs spéciaux le regrettent et, prenant acte des intentions exprimées en ce sens, souhaitent que les travaux en cours, dans le cadre des États généraux de l'alimentation, pour redéfinir le cadre de notre politique de maîtrise des risques sanitaires permettent réellement de donner suite à leurs recommandations.

VI. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

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

Elle a pour objet le **financement d'opérations de développement agricole et rural intégrant des innovations culturelles** et leur diffusion.

Le CAS s'articule autour de deux programmes correspondant à ces objectifs : le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » et le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ».

A. UNE GESTION FINANCIÈRE CRITIQUABLE

Les recettes du CAS proviennent de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, prévue par l'article 302 bis MB du Code général des impôts (CGI), qui est auto-liquidée par les redevables.

L'assiette de la taxe est constituée d'une partie forfaitaire (90 euros) et d'une partie proportionnelle au chiffre d'affaires des exploitations agricoles (0,19 % jusqu'à 370 000 euros de chiffre d'affaires et 0,05 % au-delà) de l'année n-1. Les opérateurs de l'aval de la filière agro-alimentaire ne sont pas soumis à cette taxe.

Cette exclusion est justifiée par le ministère au nom des principes des comptes d'affectation spéciale, qui supposent que les recettes soient ajustées à la nature des dépenses. Le ministère considère que les entreprises d'aval n'étant pas bénéficiaires des dépenses du CAS, elles n'ont pas à en assumer le financement. Cette affirmation n'est pas complètement exacte. À travers les instituts techniques, des entreprises de l'aval bénéficient des crédits du CAS. Surtout, compte tenu des bénéfices indirects que les

dépenses du CAS peuvent engendrer pour certaines de ces structures, cette position, qui traduit une interprétation excessivement littérale de la loi organique relative aux lois de finances, peut être jugée très contestable.

Les moyens théoriques du CAS ont été accrus à partir de 2015 mais tendent à être surévalués en prévision.

De leur côté, les crédits de paiement paraissent systématiquement sous employés. Finalement, le solde du CAS apparaît particulièrement élevé.

1. Une mission dont les moyens, renforcés depuis 2015, tendent à être surévalués en loi de finances initiale

Les recettes du CAS-DAR étaient jusqu'en 2014 constituées de **85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts. Ce taux est passé à 100 % en 2015, et c'est désormais **l'intégralité du produit de la taxe** qui est affectée au compte.

Vos rapporteurs spéciaux ont régulièrement exposé leurs doutes sur la crédibilité des prévisions de recettes du compte d'affectation spéciale faisant valoir une tendance à en surévaluer le montant.

La loi de finances initiale pour 2015 les avait estimées à **147,5 millions d'euros** alors que le montant du produit de la taxe affectée au CAS-DAR avait atteint **117,1 millions d'euros en 2014**. Finalement, l'exécution budgétaire a conduit à constater une moins-value de recettes par rapport aux prévisions de 10,4 millions d'euros. L'évolution de l'assiette de la taxe a, à nouveau, apporté **une déconvenue en 2016**. L'estimation de loi de finances initiale (147,5 millions d'euros de recettes) s'est trouvée supérieure de près de 17 millions d'euros au montant finalement recouvré (130,8 millions d'euros). En 2017, la moins-value a été réduite mais une surestimation a été à nouveau constatée. La recette du CASDAR a été de 133,4 millions d'euros pour une valeur de la production agricole 2016 hors subvention estimée par l'INSEE à 70,7 milliards d'euros.

Un correctif a été apporté dans la programmation du CAS pour 2018, allant dans le sens des réserves de vos rapporteurs spéciaux. Les prévisions ont été ajustées à la baisse (136 millions d'euros). À ce stade de l'année, compte tenu d'un léger relèvement de la production agricole en 2017 (+ 0,4 milliard d'euros), la prévision d'encaissement est proche de la prévision initiale (135 millions d'euros).

Le présent projet de loi de finances pour 2019 indique qu'en l'absence d'une prévision suffisamment fiable du chiffre d'affaires de l'agriculture 2018 à ce stade de l'année, la prévision de recettes retenue est celle de la prévision pour 2018, assise elle-même sur le chiffre d'affaires estimé de 2017. Dans ces conditions, les recettes restent budgétées à 136 millions d'euros.

Cette prévision paraît conservatrice. Le redressement de la conjoncture agricole devrait se traduire par un certain dynamisme des recettes de sorte qu'il est probable qu'en exécution celles-ci dépassent l'estimation initiale.

2. Une réserve mobilisable pour de nouvelles dépenses

En toute hypothèse, la surévaluation des prévisions de **recettes du CAS-DAR n'a pas empêché de constater des soldes d'exécution positifs**, la consommation effective des **crédits étant généralement très en-deçà des ouvertures calées sur des prévisions de recettes surestimées**.

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

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses (CP)	Écart
2006	146,00	99,70	+ 46,30
2007	102,00	101,35	0,65
2008	106,84	98,47	8,37
2009	113,50	110,55	2,95
2010	105,06	108,50	- 3,44
2011	110,45	108,38	2,07
2012	116,75	114,35	2,40
2013	120,47	106,98	13,49
2014	117,10	132,40	- 15,30
2015	137,10	131,20	5,90
2016	130,80	129,20	1,60
2017	133,4	128,9	4,5
2018 LFI	136,00	136,00	0,00
2019 (prévision)	136,00	136,00	0,00

Source : commission des finances

On relève le haut niveau atteint par le solde en 2017.

Cet historique a contribué à l'accumulation de ressources susceptibles d'être mobilisées pour financer les dépenses du compte dont la forte augmentation, du moins en prévision, doit être relevée.

Dans le passé, la régulation budgétaire sur les crédits ouverts n'a pas manqué de s'exercer.

Ainsi, 8,8 millions d'euros, soit plus de 10 % des dotations initiales, avaient été annulés en 2015 sur le programme 775. **Le programme 776 a fait l'objet la même année de mesures de régulation très fortes. Plus de 34 millions d'euros de crédits ont été annulés en cours d'exercice. Ces annulations contribuent à limiter le déficit budgétaire.**

Elle représente une affectation des recettes prélevées sur les agriculteurs pour financer les interventions du CAS qui ne coïncide pas avec l'objet du prélèvement.

Malgré ces régulations, les reports successifs de crédits ont entraîné la constitution d'un potentiel de dépenses qui excède largement les dépenses annuelles.

La dotation pour 2019 en crédits de paiement permettait d'ouvrir des dépenses excédant de plus de 47 % celles réalisées en 2017. S'il faut tenir compte des autorisations d'engagement consommées, ce potentiel excédentaire, qui, au demeurant, concerne aussi les autorisations d'engagement, ressort comme excessif au vu des autorisations d'engagement restant à couvrir (49,6 millions d'euros, dont 25,3 millions d'euros en 2019).

	Crédits (1)		Exécution		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2015	138 958 426	180 206 929	137 346 485	131 320 500	1 611 941	48 886 429
2016	132 423 401	179 697 888	126 045 839	129 207 058	6 377 562	50 490 830
2017	154 000 000	198 490 830	131 669 146	129 000 000	22 330 854	69 490 830
2018 (prévision)	138 000 000	188 490 830	136 000 000	136 000 000	2 000 000	52 490 830
2019 (prévision)	144 128 728	190 961 255	136 000 000	136 000 000	8 128 728	54 961 255

(1) Les crédits en AE et CP correspondent à la recette du CASDAR majorés des reports de crédits de l'année n-1 sur l'année n.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial Alain Houpert, qui se rallie pleinement à l'objectif de progresser dans l'innovation agricole, s'interroge sur les conséquences de la mécanique d'affectation mise en œuvre, qui outre qu'elle pourrait favoriser une certaine inertie des programmes ainsi financés, suppose une charge excessive sur les exploitations agricoles dans un contexte économique et budgétaire particulièrement contraint et mouvant.

B. DES FINANCEMENTS DONT L'ÉVALUATION GLOBALE FAIT DÉFAUT

Les deux programmes financés par le CAS poursuivent des objectifs analogues, encadrés par le Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) pour les années 2014 à 2020. Mais ils sont mis en œuvre par des organismes différents, tant au niveau du responsable de programme qu'à celui des entités auxquelles reviennent les ressources qui transitent par le CAS.

Il s'agit, selon le projet annuel de performances, de conforter le développement de systèmes de production innovants et performants du point de vue écologique, économique et environnementale, en s'appuyant sur une agronomie recherchant une amélioration des résultats techniques et économiques des exploitations.

Les interventions du CAS sont ainsi théoriquement guidées par le projet d'une transition vers l'agro écologie.

1. Les programmes 775 et 776, entre orientations complémentaires et spécialisation par organisme des concours publics

Les crédits des deux programmes financés par le CAS ont été rééquilibrés depuis 2015, le programme 775 atteignant une quasi-parité avec le programme 776.

Le **programme 775 « Développement et transfert en agriculture »** finance des moyens qui sont principalement destinés¹ **aux chambres d'agriculture** et à leur tête de réseau, l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), ainsi qu'aux **organismes nationaux à vocation agricole et rurale** (ONVAR). La loi de finances pour 2011 a confié, en outre, à ce programme le **financement des actions de génétique animale**. Ces actions sont notamment placées sous la responsabilité des **instituts techniques agricoles**², qui doivent contribuer à l'amélioration et à la gestion des ressources génétiques des espèces relevant de leurs compétences, le cas échéant **par délégation à des opérateurs**.

Les dix premiers bénéficiaires des dépenses du programme 775 ont été les suivants en 2017.

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

² En 2009, les périmètres des deux programmes de la mission avaient légèrement évolué : le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » ne comprenait plus les crédits dévolus aux instituts techniques agricoles, qui avaient été transférés au programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ». En 2011, les actions de génétique animale permettent de rétablir un lien financier entre le programme 775 et les instituts techniques agricoles.

**Les dix premiers bénéficiaires des interventions du programme 775
en 2017**

	AE réalisé 2017	% / AE du P775
CRA Nouvelle Aquitaine	5 440 698	8,9 %
CRA Occitanie	4 942 330	8,1 %
CRA Auvergne Rhône Alpes	4 687 145	7,7 %
CRA Grand Est	3 248 314	5,3 %
CRA Bretagne	2 844 823	4,7 %
CRA Pays de la Loire	2 698 432	4,4 %
CRA Bourgogne Franche Comté	2 362 276	3,9 %
CRA Hauts de France	2 170 536	3,6 %
CRA Normandie	2 137 770	3,5 %
Coop de France	2 118 500	3,5 %

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Neuf chambres régionales d'agriculture totalisent 50 % des dépenses.

Un contrôle est exercé sur l'emploi des fonds délégués aux organismes partenaires.

Avant paiement des soldes, s'exerce le contrôle systématique de tous les programmes de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE). Ce contrôle sur pièces peut être plus approfondi pour certains dossiers. Par ailleurs, après paiement des soldes, des contrôles approfondis sont réalisés par le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER).

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que ces contrôles conduisent fréquemment à recommander une plus grande mutualisation des résultats obtenus et la mise en œuvre de prolongements plus pratiques aux actions, par l'élaboration de schémas de développement régionaux.

Les crédits du programme 775 demandés pour 2019 sont stables millions à 65 millions d'euros.

Quant au **programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »**, il englobe le financement de **travaux de recherche appliquée, et plus particulièrement** des missions d'expérimentations de **FranceAgriMer** ainsi que des **instituts techniques agricoles** et, en particulier, de leurs projets de recherche à moyen et long terme coordonnés par **l'association de coordination technique agricole (ACTA)**.

Ses moyens sont également stables par rapport à la loi de finances pour 2018 avec une ouverture de **71 millions d'euros** en 2018.

Compte tenu du solde d'exécution du compte, et de la perspective de forts reports de crédits, la baisse des ouvertures apparaît très relative.

La gestion des interventions se caractérise par le recours à la procédure de **l'appel à projets**. Elle encourage les partenariats alliant la recherche et l'innovation au développement agricole, d'où son appui sur **les unités mixtes technologiques (UMT) et les réseaux mixtes thématiques (RMT)**.

2. Une information trop succincte sur l'évaluation des programmes

Votre **rapporteur spécial Alain Houpert** s'était félicité de l'augmentation du financement d'actions par le biais de **procédures d'appels à projets**.

Mais une évolution moins favorable doit être notée ces dernières années.

Le sous-indicateur du programme 776 sur les appels à projets en témoigne. La cible 2018 (57 %) apparaît en net retrait par rapport aux réalisations antérieures, en particulier, l'année 2017, où un taux de 72,6 % des appels à projets impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT) avait pu être constaté.

Votre rapporteur spécial plaide pour un accroissement de la part des dépenses destinées à ce type d'actions. Ce souhait résulte notamment du **constat déjà formulé relatif à la justification insuffisante des crédits** : cette insuffisance ne permet pas de s'assurer que les crédits « fléchés » vers les chambres, les instituts ou les ONVAR vont aux **projets** de développement et non aux **structures** elles-mêmes. Dans son rapport annuel pour 2008, la Cour des comptes avait ainsi relevé qu'en matière de développement agricole, *« la répartition des aides a toujours été fondée, de fait, non sur la nature des projets, mais sur la reconduction des subventions dans une logique de financement pérenne des structures »*.

Une telle « logique d'abonnement aux aides » est **aux antipodes d'une démarche de performance**.

La concentration des interventions sur les dix premiers bénéficiaires du programme 776 témoigne à sa manière d'une forme de gestion « organique ».

**Les dix premiers bénéficiaires des interventions du programme 776
en 2017**

(en euros)

Nom bénéficiaire	AE réalisé 2017	% / AE du P776
IDELE Institut de l'élevage	12 681 094	18,7 %
FranceAgriMer (1)	11 579 213	17,0 %
ARVALIS Institut du végétal	10 517 935	15,5 %
ACTA réseau des instituts techniques agricoles	6 064 905	8,9 %
IFV Institut français de la vigne	6 007 085	8,8 %
CTIFL Centre technique inter professionnel des fruits et légumes	4 590 695	6,8 %
IFIP Institut français des industries du porc	4 404 334	6,5 %
ITAB Institut technique de l'agriculture biologique	1 744 788	2,6 %
ITAVI Institut technique des filières avicole, cunicole et piscicole	1 714 295	2,5 %
Terres Innovia Institut technique des oléo- protéagineux et du chanvre	1 574 712	2,3 %

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les dépenses se répartissent entre les instituts techniques professionnels hormis les concours à FranceAgriMer qui n'a pas une vocation centrée sur un type de spéculation agricole donné.

Les indicateurs de la maquette de performances du compte illustrent par leur pauvreté, au niveau de l'information budgétaire une telle carence. Ils ne comportent aucune donnée réellement utile pour apprécier les résultats.

Le ministère de l'agriculture indique procéder à des évaluations des actions financées par le truchement du compte mais cette évaluation paraît orientée plutôt vers un contrôle de conformité que vers une évaluation des

impacts seule à même de fonder une appréciation de la valeur ajoutée des financements publics.

Il est vrai que les résultats des contrôles, dont une synthèse a été communiquée à vos rapporteurs spéciaux, invitent à renforcer la gouvernance des utilisations des crédits versés aux organismes, mais aussi à améliorer les moyens mis en œuvre pour que les actions financées s'inscrivent plus efficacement dans les objectifs poursuivis, en particulier, la valorisation des résultats obtenus.

Cette lacune doit être corrigée, objectif fixé par vos rapporteurs spéciaux d'autant plus aisément atteignable que le ministère de l'agriculture publie un compte rendu d'activité du CASDAR riche en informations sur les programmes soutenus mais qu'il conviendrait de compléter par l'adoption d'une démarche évaluative.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent avec satisfaction l'orientation consistant à développer des « projets pilotes régionaux » faisant intervenir les partenaires de terrain et pouvant favoriser, de ce fait, un effet de levier susceptible de démultiplier les moyens consacrés à chaque projet. Cette évolution correspond par ailleurs à l'esprit même des interventions financées par le programme qui porte notamment sur la diffusion de bonnes pratiques à partir de pilotes.

Il restera à **vérifier que l'émergence d'une matrice régionale débouchera effectivement sur un renforcement des ressources et qu'elle aboutira à la préservation des équilibres locaux d'intervention du CASDAR.**

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a augmenté les crédits de 75 millions d'euros après l'adoption d'un amendement du Gouvernement tendant à tirer les conséquences du rétablissement partiel (jusqu'à 1,15 SMIC) des exonérations de cotisations sociales accordées pour les emplois de travailleurs occasionnels (TO-DE). Ce rétablissement implique une dépense de 105 millions d'euros, en partie financée par une réduction des crédits du programme 149 de la mission, pour 30 millions d'euros.

Par ailleurs, 450 000 euros ont été prélevés sur le même programme 149 pour financer le développement des fermes expérimentales DEPHY pris en charge par le programme 206 de la mission.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous accueillons le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques M. Laurent Duplomb. Et je me réjouis du retour de notre collègue Yannick Botrel, co-rapporteur spécial des crédits de l'agriculture.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du CAS Développement agricole et rural. – Je suis moi aussi très heureux de retrouver mon ami et complice Yannick Botrel.

La plupart des crédits du programme 149 sont consacrés au financement national du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC), qui soutient certaines composantes qualitatives de la politique agricole. Or les crédits chutent de 16,8 %. Cette évolution reflète deux modifications majeures, qui, pour l'une, pose un problème rédhibitoire et, pour l'autre, suscite une réelle perplexité. Pour le reste, les crédits du programme 149 sont à peu près inertes, la loi de programmation des finances publiques ayant placé la mission sous une contrainte budgétaire forte. Ce choix, s'agissant d'une branche d'activité économique majeure, confrontée à des difficultés structurelles considérables et affectée par des à-coups conjoncturels de forte amplitude, me semble inapproprié. Car sans les subventions publiques, 60 % des exploitations auraient eu en 2016, selon les données de l'Insee, un résultat courant avant impôt négatif. En pareille conjoncture, le gel des soutiens est un mauvais signal, qui contredit les ambitions d'une agriculture forte, compétitive, contribuant à l'aménagement du territoire et installée sur une trajectoire de transition agro-écologique.

L'indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN) connaît certes une augmentation de 20 millions d'euros : mais cela est seulement dû à la réforme du zonage, qui fait entrer de nouvelles exploitations dans le dispositif, mais en fait sortir 3 800 – avec un impact à évaluer au plus vite. Le surcroît de crédits n'est pas un supplément net : comme trop souvent, on pioche dans les dotations du premier pilier de la PAC pour combler les impasses du financement du second pilier. Les concours nets moyens à l'agriculture sont au mieux stabilisés.

Les dotations réservées au verdissement de la politique agricole baissent fortement : les retards de paiement des aides avaient justifié des dotations inhabituellement élevées l'an dernier, certes, mais le niveau des soutiens reste sans élan. Le Président de la République a annoncé un objectif

de conversion de 15 % des sols agricoles vers une production bio, alors que nous sommes à 8 % aujourd'hui. Cette ambition n'est pas dotée.

Les aides agricoles ont subi des retards de paiement considérables ces dernières années. Un rattrapage très hésitant a eu lieu. Il faut s'en féliciter, mais les interventions les plus significatives pour le verdissement sont celles qui ont été régularisées avec le plus de retard. Il faudra rester vigilant sur le calendrier des versements demeurant à normaliser. Je signale aussi que certains services fiscaux négligent le fait que les sommes finalement reçues se rattachent à plusieurs exercices ! Les facteurs de dysfonctionnement de la chaîne des paiements ne sont pas tous surmontés. Les défaillances informatiques de l'agence de services et de paiement et les insuffisances des capacités de contrôle demeurent. Aucun moyen n'est inscrit pour corriger ces déficits de capacité. Structurellement, la gestion des paiements agricoles pourrait être significativement améliorée : hélas on attend toujours le choc de simplification. La mauvaise exécution des paiements nous vaut année après année des corrections financières parmi les plus élevées que la Commission européenne prononce contre les États...

L'une des mesures du projet de budget suscite tout particulièrement la perplexité : l'an dernier, 300 millions d'euros avaient été inscrits pour imprévus. La dotation est réduite d'un tiers pour 2019, la consommation des crédits en 2018 ayant été de l'ordre de 190 millions d'euros. Cela a été la divine surprise de l'année puisqu'au moment de la construction du budget, on pouvait craindre plus d'un milliard d'euros de corrections financières. Le Gouvernement, manifestement, escompte encore cette fois une issue heureuse... Et aucune marge n'est laissée pour le soutien aux exploitations elles-mêmes. À ce propos, il est regrettable que la ligne ouverte en 2018 n'ait pas été mobilisée à ce jour pour accompagner les agriculteurs, éleveurs en particulier, qui subissent la sécheresse. Sur ce déficit de précaution, le Gouvernement répond que la dotation en cas de besoin serait abondée par une loi de finances rectificative, mais les collectifs n'ont pas vocation à couvrir des impasses budgétaires parfaitement identifiables au moment de la loi de finances initiale ! Le budget ne comporte pas non plus les moyens de doter les mécanismes par lesquels transitent les interventions d'urgence de soutien aux revenus agricoles. Et malgré son intérêt, la nouvelle déduction pour épargne de précaution n'aura aucune valeur pour les 50 % d'agriculteurs dont le revenu est inférieur à 14 000 euros par an.

Il existe encore un point de désaccord majeur entre le Sénat et le Gouvernement, qui porte sur les réductions d'allègements du coût du travail saisonnier. Le Gouvernement refuse de rétablir un dispositif qui concerne 73 000 exploitations soumises à une concurrence très forte de la part de pays à faible coût du travail. Certes, par rapport au budget initial qui prévoyait tout simplement la suppression du dispositif TO-DE (travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi), un début de solution a été apporté. Toutefois, il reste une perte sèche de l'ordre de 30 à 40 millions d'euros - et

de 30 millions d'euros sur les autres lignes du programme 149 puisque le petit geste sur les TO-DE serait financé par un redéploiement de crédits...

Ce blocage et plus largement le défaut de cohérence du budget par rapport à notre ambition agricole constituent une raison impérieuse de rejeter les crédits de la mission, comme l'an dernier. Je vous avais alors, en revanche, recommandé l'adoption des crédits du CAS-DAR. Je n'en ferai pas de même cette année. D'une part, le compte a accumulé des capacités de dépense qui vont bien au-delà de sa capacité effective à dépenser : la taxe qui l'alimente et qui pèse sur les exploitations agricoles mériterait d'être allégée, sinon elle ira alimenter d'autres politiques publiques. D'autre part, les interventions du CAS ne sont pas évaluées avec suffisamment de rigueur.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du CAS Développement agricole et rural ». – Merci de vos paroles amicales, qui me vont droit au cœur. Je vais compléter ce propos par des considérations sur les crédits de la forêt et la politique de sécurité sanitaire agricole et alimentaire. Avant cela, sur la composante analysée par Alain Houpert, je veux souligner quatre éléments. En premier lieu, la mission que nous examinons pèse moins de 10 % de l'ensemble des concours à l'agriculture qui s'élèveraient à plus de 23 milliards d'euros en 2019. Nous avons peu de visibilité sur la PAC et encore moins de capacité d'inflexion : or, elle représente plus de dix fois les crédits budgétaires agricoles. Il serait bon de réfléchir à des moyens de renforcer l'information des deux commissions des finances du Parlement sur l'exécution budgétaire européenne, puisqu'il existe des vases communicants entre le budget national et la gestion des enveloppes budgétaires européennes.

Deuxième point : la structure des soutiens publics à l'agriculture a considérablement évolué et la part des déductions sociales et fiscales se renforce par rapport à celle des crédits. Cela réduit la pilotabilité des interventions et en atténue les capacités contracycliques. Il faut donc être très vigilant sur les allègements et autres niches sociales, et sur le dispositif TO-DE, d'autant que le remplacement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par des allègements de cotisation pourrait se traduire par un bilan moins avantageux pour les exploitants, une fois prises en compte les perspectives d'un ressaut de l'imposition des revenus.

Troisième point : le Gouvernement bénéficie des efforts entrepris au cours de la législature précédente pour améliorer la gestion des aides européennes. Le plan Feaga a demandé un travail considérable de mise à jour d'un registre parcellaire graphique qui avait été négligé. L'investissement commence à produire des résultats ; la Commission européenne et la justice européenne paraissent sensibles à l'amélioration de notre infrastructure de paiement. Les exploitants agricoles ont participé à cet effort et il serait assez justifié que les économies pour la France leur

reviennent, au moins pour la partie des corrections financières établies sur des constatations réelles.

Enfin, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques n'intègre en rien le Brexit, qui privera le budget européen de recettes nettes. Il faudra bien se résoudre à renationaliser une part des soutiens européens ! Dans le domaine agricole la loi de programmation n'est pas soutenable, paradoxe au vu de sa justification.

La politique forestière de la France ne décolle pas et la réduction des crédits de paiement pour la forêt en 2019 traduit ce manque d'ambition. L'atonie des années précédentes se prolonge. Il faudra tenir compte aussi de l'impact de la suppression de l'indemnité compensatoire de défrichement dans les cas envisagés aux articles 18 *bis* et 18 *ter* du projet de loi de finances, à supposer que ces deux dispositions survivent à leur examen par le Conseil constitutionnel, puisque le produit minime de la taxe correspondante revient au fonds spécial bois pour lequel il représente une certaine ressource quand même. Les crédits baissent à nouveau et les économies réalisées sur les suites de la tempête Klaus, qu'il est hasardeux de considérer comme... closes, ne sont pas mobilisées pour la forêt. Les dépenses d'investissement sont à l'étiage dans le domaine de la lutte contre l'incendie et de l'amélioration des dessertes forestières. Quant à la subvention destinée à l'Office national des forêts (ONF), son niveau est maintenu mais il serait logique de l'augmenter ! Car l'ONF a deux missions distinctes, l'une d'intérêt général, l'autre de valorisation de la ressource en bois et forêt. Un conventionnement est intervenu entre l'ONF, l'État et les communes forestières. En échange d'objectifs de collecte et d'investissement, les relations financières ont été stabilisées. J'ai régulièrement indiqué que l'effort de collecte demandé à l'ONF ne semblait pas cohérent avec les objectifs de la stratégie française de transition énergétique et de bioéconomie. Le contrat d'objectifs et de performances (COP) repose sur une modification de la composition du personnel de l'ONF - davantage de contrats de droit privé et moins de fonctionnaires. Tous ces équilibres posent problème. Si l'on ajoute que la forêt française est en mauvaise santé et que sa composition mériterait d'être mieux pensée, nous sommes face à des difficultés importantes, récurrentes. Nous attendons la présentation du nouveau projet stratégique pour la forêt et le bois. Il faudra l'examiner avec soin et le chiffrer. En attendant, la situation financière de l'ONF n'est pas bonne. Malgré un prix du bois relativement élevé, le chiffre d'affaires plafonne, l'établissement ne parvenant pas à écouler toute sa récolte. Il est endetté à hauteur de 340 millions d'euros pour un chiffre d'affaires très inférieur. L'ONF n'est pas le seul acteur de la forêt à souffrir : de nombreuses scieries sont en situation délicate et beaucoup de notre capacité de transformation a disparu ces dernières années.

Les crédits de sécurité sanitaire des aliments sont à peu près stabilisés, une fois prise en compte la réduction des dépenses liées au

contentieux des vétérinaires sanitaires, qui a été piloté à vue ces dernières années. Seules deux modifications sont notables. Le budget prévoit 40 emplois nouveaux pour le rétablissement d'un contrôle sanitaire aux frontières après le Brexit. L'ampleur des besoins n'est pas facile à évaluer, elle dépendra des effets de détournement du trafic, mais il manquerait 40 emplois. La seconde évolution c'est le renforcement de la dotation à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et de travail (Anses). Est-ce pour espérer récupérer une partie des autorisations de mise sur le marché des produits vétérinaires ? Le Royaume-Uni en assurait 40 %. Selon les données de la comptabilité analytique de l'agence, pourtant, ces activités sont lourdement déficitaires pour elle. Elles exercent donc un effet d'éviction sur le financement de la recherche et des analyses. Au demeurant, il est inquiétant que se soit constitué une sorte de marché de la police sanitaire, avec une concurrence féroce entre les agences nationales des États membres pour récupérer les marchés. Cela pose problème à l'heure où nos compatriotes sont très sensibles aux questions de nocivité de certains produits. Pour le reste, en dépit des carences de notre infrastructure de maîtrise du risque sanitaire, rien de nouveau. Les états généraux de l'alimentation avaient été l'occasion d'annoncer des objectifs très généraux, mais aussi très ambitieux. Le budget ne les traduit pas. CAP 2022 a repris nos observations sur la sécurité sanitaire des aliments et pointé les carences. En vain. Enfin, alors même que l'on réaffirme des ambitions pour le bio, les objectifs du plan Ecophyto 2 ne sont pas plus atteints que ceux du premier plan. Tout ceci est déconcertant, car on connaît la gravité des risques induits par les déficiences. Il faut une réorganisation structurelle : intégration des différents services ministériels, plus grande cohérence des financements, gouvernance plus ouverte et sans conflits d'intérêts. Je rappelle notre rapport rédigé il y a trois ans...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'audition récente sur les aides agricoles ne m'a pas rassuré. Les retards de versement ont été considérables, alors que les agriculteurs sont dans la difficulté et attendent. Et la sur-administration se traduit par des coûts de gestion trop élevés, avec des contrôles à trois niveaux, européen, ministériel, régional... Des économies de gestion sont possibles dans l'administration.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – La plus grande vigilance sera de mise en 2019, année charnière, alors que des incertitudes sans précédent planent sur le monde agricole : aléas climatiques de plus en plus forts, volatilité des marchés sans précédent, concurrence exacerbée entre les pays et les continents, perte de production en France sous l'effet des mesures contre les produits phytosanitaires, négociations commerciales jamais aussi féroces entre les quatre centrales d'achat et les 12 000 fournisseurs. Dans le même temps la PAC est de moins en moins commune. Les négociations portent actuellement sur une réduction de 15 % du premier pilier et 25 % du deuxième. Renationalisation des aides, écologie punitive, voire dictature de

l'écologie... Et la seule réponse du Gouvernement consiste à réduire le budget de l'agriculture de près de 20 %, 300 millions d'euros d'économies demandés aux agriculteurs.

C'est le budget de tous les paradoxes. Les TO-DE seront supprimés d'ici 2021, alors que ce Gouvernement veut réduire le coût du travail et que la loi Egalim a réduit les possibilités d'usage des phytosanitaires, ce qui exige d'employer plus de main-d'œuvre. Avec la suppression du soutien à ces emplois saisonniers, la compétitivité de la France va souffrir : l'écart est de 75 % entre notre pays et la Pologne, par exemple...

La dotation de réserve pour aléas climatiques et problèmes sanitaires a perdu 100 millions d'euros, un véritable pied de nez à l'agriculture... En 2018, 190 millions ont été utilisés, dont 178 pour les refus d'apurement communautaire - une auto-assurance de l'État contre ses propres erreurs administratives. L'enveloppe diminue, malgré les problèmes actuels, et surtout la sécheresse, qui va entraîner de gros dégâts cet hiver. Quant à la peste porcine, la seule mesure trouvée a été l'installation d'une clôture électrique entre la Belgique et la France. Le Brexit induit aussi des problèmes sanitaires. Je rappelle que 1,7 milliard d'euros de denrées alimentaires proviennent de pays extérieurs à l'Union européenne, qui n'appliquent pas les normes européennes et qui concurrencent de façon déloyale nos produits. On demande de plus en plus à nos agriculteurs, on surtranspose les réglementations européennes et l'on fait entrer des marchandises qui échappent à toute exigence. Nous avons parlé cette année du Mercosur, de l'accord Australie-Nouvelle Zélande, de l'accord CETA ; après le Brexit de nouveaux accords interviendront et via le Royaume-Uni de nouveaux produits extérieurs seront déversés sur les marchés européens. Or seulement 40 ETP sont prévus pour contrôler ces importations aux frontières françaises ! La direction générale de l'alimentation a avoué en avoir demandé 90 ; mais c'est 900 qu'il faudrait en recruter pour assurer un contrôle efficace.

J'en appelle à la cohérence du Gouvernement sur la stratégie de sécurité sanitaire mais aussi sur l'application de la loi Egalim et l'équilibre des relations commerciales. Sur les TO-DE, il faudrait ajouter 40 millions d'euros pour faire écho à ce qu'a voté le Sénat mercredi dernier.

La fiscalité sur l'épargne de précaution apportera peut-être une certaine amélioration, dès lors que les stocks sont inclus dans le périmètre, et non la seule épargne en numéraire. La durée de dix ans nous convient aussi. Mais pourquoi limiter le mécanisme à quatre associés en GAEC ? En outre, la règle *de minimis* est un calcul si difficile à faire que les centres de gestion se garderont bien de conseiller cette épargne.

La maîtrise de la TICPE sur le gasoil non routier est une bonne chose, elle permet une simplification administrative, la réduction du tarif se faisant sans déclaration. La redevance pour pollutions diffuses augmente de

50 millions d'euros, perçus sur les achats de phytosanitaires, pesant par conséquent sur les agriculteurs.

La suppression des petites taxes pose question. Un tel toilettage est bienvenu, mais pour faire quoi ? Les 87 millions d'euros de recettes de ces taxes sont compensés en 2019, mais après ? Le moral des agriculteurs n'a jamais été aussi bas. Nous critiquons sans cesse nos agriculteurs au nom de l'écologie tandis que nous ouvrons grand la porte aux importations qui ne respectent pas nos normes.

La commission des affaires économiques est donc défavorable à ce budget. Puisque 320 sénateurs viennent de se prononcer pour le maintien des TO-DE, il faut dire clairement au Gouvernement que sans les fonds nécessaires pour faire perdurer ce dispositif, l'avis sera obligatoirement défavorable.

M. Antoine Lefèvre. – Certains sujets reviennent d'année en année... Pour les versements PAC, à fin 2018, deux tiers des dossiers de l'année 2016 restent à traiter. La fédération de l'agriculture biologique a saisi le Défenseur des droits. Nos rapporteurs ont-ils reçu des assurances à ce sujet ?

Sur les aides sécheresse, je rejoins le rapporteur pour avis : contrairement à ce qui se passe en France, les pouvoirs publics en Allemagne ont débloqué les sommes, si bien que les agriculteurs allemands achètent aujourd'hui le fourrage qui nous manquera cet hiver.

Je regrette qu'aucune nouvelle disposition fiscale ne soit prise en faveur de la forêt. On nous parle constamment d'écologie... Alors soutenons la filière et construisons en bois ! L'écologie est surtout un bon prétexte pour créer des taxes.

M. Jérôme Bascher. – L'ONF est de manière récurrente en déficit et endetté. N'est-il pas temps de séparer ses missions, et de confier à une autre structure publique, la Forestière, qui gère au sein du groupe CDC des forêts privées, l'exploitation des forêts publiques ? C'est une piste de réforme !

M. Marc Laménie. – Les moyens humains manquent dans les administrations départementales, les moyens humains manquent sur le terrain. Reste-t-il suffisamment d'agents au niveau local, par rapport à l'administration centrale ? Combien d'ETP cela représente-t-il ? Les agriculteurs sont en grande difficulté, ce qui explique leur mal-être. Les dispositions budgétaires sont-elles suffisantes pour faire face aux aléas climatiques ?

M. Michel Canévet. – Je serai moins négatif que nos deux rapporteurs spéciaux. Il y a tout de même des motifs de satisfaction ! Le nouveau ministre, j'imagine, sera sensible au travail effectué par le Sénat ; j'escompte que nous aurons avec lui un dialogue de qualité. La réduction budgétaire n'est pas forcément une mauvaise chose, car on ne peut réclamer

des économies à l'État et demander toujours plus de crédits. Le dispositif sur l'épargne de précaution, les allègements fiscaux, sont de bonnes solutions. Je rejoins M. Duplomb sur les travailleurs occasionnels. Il faut tenter de rapprocher les dispositions de ce que le Sénat a voté tout récemment.

La diminution du nombre de fonctionnaires est un impératif, mais la sécurité alimentaire en est un autre, il faut donc plutôt envisager des redéploiements, ce qui résoudra aussi la suradministration de dispositifs qui fonctionnent mal. En Bretagne, sur le programme Leader 2014-2020, nous n'avons consommé que 3 % des crédits. Les agriculteurs dans la détresse ne comprennent pas les retards de versements, dus à de graves dysfonctionnements.

Comment évolue le secteur de la pêche ? L'activité économique se porte bien mais le nombre de navires recule. Il faut parler aux jeunes de ce métier, où l'on gagne bien sa vie.

M. Thierry Carcenac. – Je voudrais évoquer l'avenir des chambres d'agriculture, dont les missions s'accroissent par transferts, à mesure du désengagement territorial de l'administration. Si l'on va vers une réduction des chambres, l'agriculture en subira l'impact de plein fouet. Qu'en est-il du travail de nos rapporteurs spéciaux sur la fiscalité agricole ? Car on ne voit rien venir...

Enfin, en matière sanitaire, on parle beaucoup d'abattoirs, des grands prédateurs dans les territoires de montagne : vous avez dit que les crédits ont été légèrement majorés, mais qu'ils étaient peut-être insuffisants. Pouvez-vous en dire un peu plus ?

M. Bernard Lalande. – En 2016, 15 % des recettes provenaient de subventions, ce qui représentait 124 % du résultat brut avant impôt. Le monde agricole vit donc sous perfusion ! Le schéma agricole que nous défendons ne doit-il pas être revu ?

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Laurent Duplomb, tel un docteur, a posé le bon diagnostic : l'État est schizophrène, ses objectifs, notamment l'agriculture biologique, induisent un besoin de main-d'œuvre, mais ses décisions défavorisent l'emploi. Le calendrier de versement des aides doit être normalisé, le Gouvernement s'y est engagé, mais nous devons demeurer vigilants ! L'ONF est devenue une agence de préservation des espèces et de la biodiversité, je conviens que c'est utile mais le bois ne travaille pas assez en France – sauf en menuiserie. Marc Laménie, oui, les agents devraient être moins dans les contrôles et plus en appui sur le terrain, dans les fermes. Quant aux aléas climatiques, ils ne sont aujourd'hui pas couverts. C'est certain, le système de l'épargne de précaution risque d'être délaissé à cause de la règle *de minimis* ; et il concernera effectivement plutôt les agriculteurs qui ont un revenu supérieur à 50 ou 60 000 euros.

On laisse entrer n'importe quel produit en France, je suis bien d'accord. Nous accordons des clauses d'équivalence sanitaire pour des

motifs commerciaux. Et après, il est bien difficile de réagir. La France a la zone maritime la plus vaste du monde, elle devrait être le premier producteur, mais on assiste à des bagarres entre pays, sur le ramassage des coquilles Saint-Jacques, par exemple : que l'Europe explique les règles au lieu de les imposer.

Thierry Carcenac a raison de souligner le rôle central des chambres d'agriculture, elles sont des acteurs importants dans les territoires. Sur la fiscalité agricole, moi non plus, je ne vois rien venir de vraiment significatif malgré la déduction pour épargne de précaution. On évalue à 18 millions d'euros le coût des prédateurs. Enfin, s'il existe une agriculture à deux vitesses, il ne faut pas négliger les petites exploitations...

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Sur la filière bois, Alain Houpert et moi avons rédigé un rapport il y a plusieurs années ; j'ai le sentiment que depuis, rien n'a changé. L'activité est très fragmentée, trois millions de propriétaires forestiers, un grand nombre d'organismes professionnels, et pas moins de cinq ministères concernés. Je n'ai pu auditionner les représentants de l'ONF cette année, mais l'idée de fractionner ses activités ne me paraît pas avoir grand intérêt : la Société forestière, du groupe CDC, gère 100 000 hectares de forêt, pour le compte des collectivités territoriales, mais surtout pour son propre compte car la Caisse des dépôts est un gros propriétaire forestier ! Je ne vois pas comment elle pourrait intervenir efficacement à la place de l'ONF. L'office est en réforme permanente depuis des années, c'est du reste un problème ! Mais on ne saurait renverser le modèle.

Sur les débouchés de la filière bois, on progresse : à Rennes, un collège a été construit entièrement en bois, et dans la région de Toulouse, un pôle de recherche en chimie du bois mène des recherches prometteuses, qui en sont au stade fondamental mais atteindront sans doute dans quelques années le stade de la valorisation industrielle. Il faut rendre la filière plus opérationnelle, avec moins d'opérateurs et des objectifs plus ambitieux, mais il existe une vraie ligne de fracture sur la valorisation de la ressource, entre les professionnels qui souhaitent que le bois soit transformé entièrement sur le territoire national, et ceux qui estiment que fermer les frontières aurait des conséquences dramatiques sur les cours du bois.

Suradministration ? Vaste débat. En France, où l'on considère que chacun est un délinquant potentiel, on a tendance à prendre toutes les mesures pour surveiller les activités. En outre, le ministère de l'agriculture demeure sous le coup d'enquêtes européennes et risque un redressement en cas de décision défavorable de l'Union européenne... La lassitude des agriculteurs s'explique à la fois par toute la paperasserie à remplir et par le risque, qui subsiste, d'une reprise après contrôle. Peut-être y a-t-il des gains à espérer dans l'efficacité du contrôle.

On manque effectivement de main-d'œuvre dans le secteur de la pêche, mais aussi de personnel dans les usines de transformation, à Douarnenez par exemple, et l'on fait venir des travailleurs de La Réunion. Pourquoi une telle démotivation à l'égard de ce métier ? Siégeant au conseil départemental de l'agriculture des Côtes d'Armor, j'entends déplorer amèrement le nombre insuffisant de nouvelles installations, mais on passe son temps également à se plaindre, à décrier l'activité, à tenir un discours négatif sur le métier ! Cela aussi, c'est de la schizophrénie ! Sur la pêche, je voudrais évoquer une conséquence du Brexit dont on ne parle guère : 60 % de la ressource halieutique provient des eaux britanniques...

Sur la fiscalité, on enregistre tout de même des progrès. Les grands principes ont été présentés dès l'origine par le Gouvernement, et ils ont été bien accueillis par tous les interlocuteurs, y compris les parlementaires. Lors d'une réunion au ministère des finances à l'époque, les professions agricoles avaient formulé des demandes de correction, sur le passage à l'impôt sur les sociétés par exemple, ou sur les modalités de l'épargne de précaution. Sur ces deux points, ce qui a été demandé a été repris dans les mesures gouvernementales.

M. Bernard Lalande. – La réintégration des retards de versement pose parfois problème : tel service du fisc applique un lissage lorsque l'aide est perçue au titre de plusieurs exercices, mais tel autre le refuse et prend en compte d'un coup la totalité de la somme...

Quant aux TO-DE, je déplore leur disparition programmée, car les aides étaient ciblées sur des emplois temporaires, dans des activités de main-d'œuvre, récolte des légumes, fruits, fleurs. La perte sera sensible pour une certaine catégorie d'employeurs.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Effectivement ! Le premier producteur mondial de sapins de Noël est situé dans le Morvan. Il perdra 400 000 euros, soit le bénéfice total d'exploitation. La production des sapins de Noël se déplacera dans d'autres pays...

M. Laurent Duplomb. – Le pouvoir d'achat des ménages dans les années cinquante et soixante était consacré à 50 % à l'alimentation, aujourd'hui cette part est tombée à 8 %. Je suis agriculteur depuis 1995 : le prix du lait n'a pas changé depuis cette date, celui de la viande non plus. En revanche les charges ont bondi... Je produisais alors 300 000 litres de lait, pour un revenu inchangé j'en produis aujourd'hui 600 000 litres. Sans aides, il n'y aurait plus de production agricole en France.

M. Vincent Éblé, président. – L'avis des rapporteurs est défavorable sur les crédits de la mission.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Sur le CAS-DAR mon avis est pour la première fois défavorable.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Pour ma part je m'en tiens à l'abstention.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mutualité sociale agricole

- M. Pascal CORMERY, président.

CERFRANCE

- M. Gilles PERDRIOL.

Jeunes Agriculteurs

- Mme Mathilde ROBY.

ANNEXES

I. ANNEXE N° 1

Les risques pendants de correction financière

Les apurements les plus élevés susceptibles d'impacter le budget national dans les années à venir sont les suivants (les montants des corrections financières sont indiqués sous réserve des échanges contradictoires encore en cours ainsi que des procédures de chiffrage qui pourraient permettre de réduire les montants de refus d'apurement) :

- les soutiens couplés 2015 et 2016 avec une correction prévisionnelle de **34,72 millions d'euros**

La Commission mettait initialement en cause la quasi-totalité des soutiens couplés français considérant qu'ils ne respectaient pas la logique de maintien du niveau actuel de production, que la justification des difficultés économiques et du risque de baisse de la production était insuffisante et que les données chiffrées produites étaient soit incohérentes entre elles soit contredites par d'autres sources.

L'enjeu initial était égal à **1,1 milliard d'euros par campagne**.

À l'issue de la phase contradictoire, les arguments apportés par le ministère de l'agriculture ont permis d'obtenir la levée de la plupart des griefs. Seuls ont été maintenus les constats relatifs à l'absence de démonstration des difficultés économiques aggravées pour les bénéficiaires des aides complémentaires aux aides laitières de base (ABL) et l'inéligibilité de l'herbe conduisant à la non-conformité du soutien aux légumineuses fourragères dans le cas où celles-ci sont implantées en mélange avec des graminées.

- Les aides aux surfaces de la campagne 2015

La Commission s'appuie sur les retards observés dans la gestion de la campagne PAC 2015 ainsi que sur une divergence d'appréciation de l'éligibilité de certaines zones peu productives pour demander le reversement de 10 % des aides pour les campagnes 2015 et 2016. Toutefois, les travaux de chiffrage menés par les autorités françaises devraient permettre de faire diminuer très significativement la sanction appliquée suite à cette enquête.

- La certification des comptes des organismes payeurs (exercice financier européen 2015)

Dans le cadre des exercices de certification des comptes, la CCCOP a constaté des taux d'erreur élevés dans la gestion des fonds agricoles, en particulier concernant le FEADER. Dans ce cadre, la Commission Européenne a ouvert plusieurs enquêtes de conformité et propose des corrections financières significatives par extrapolation du taux d'erreur observé. Les échanges contradictoires sont en cours pour les dossiers pour lesquels le risque de correction financière est évalué à 54,61 millions d'euros.

- **La conditionnalité des aides campagnes 2013 à 2016** qui pourrait aboutir à une correction de **32,6 millions d'euros** suite à deux enquêtes successives

Dans le cadre de la première enquête, la Commission européenne a relevé l'absence de contrôle de certaines obligations (défaut de définition des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), contrôles sur place considérés inappropriés pour les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) 1, 2, 5).

Puis dans le cadre de la seconde enquête, bien que les auditeurs aient souligné l'amélioration dans la gestion de la conditionnalité des aides, ils ont mis en évidence une insuffisance de définition du risque d'érosion des sols ainsi qu'un contrôle lacunaire de l'hygiène du lait, dans le cadre des contrôles conditionnalité. Des points de contrôle complémentaires visant à couvrir les faiblesses détectées ont été ajoutés dans les procédures.

- **Les investissements dans le secteur viti-vinicole** avec une correction prévisionnelle de 10, 31 millions d'euros.

Les auditeurs considèrent que, dans certains cas, l'aide a été versée avant la fin des contrôles et que le caractère raisonnable des coûts est insuffisamment vérifié.

- **Les investissements** au titre du développement rural pour lesquels l'enjeu financier est estimé à **4,85 millions d'euros**. L'enquête sur les mesures d'investissements a également relevé une insuffisance des contrôles de conformité des procédures de passation des marchés publics et du contrôle du caractère raisonnable des coûts des investissements présentés à l'aide, conduisant à une sanction financière prévisionnelle de **25,5 millions d'euros**. Les échanges contradictoires se poursuivent pour ce dossier et devraient permettre de ramener le montant de la correction aux alentours de 4,85 millions d'euros.

- **La certification des comptes des organismes payeurs** pour l'exercice financier européen 2016 Dans le cadre du déploiement du single audit la Commission a renforcé les vérifications que l'organisme de certification doit réaliser, notamment en exigeant des re-vérifications des contrôles sur place. Cette évolution a alourdi la charge d'audit. Le montant des corrections issues de cette mécanique pourrait subir une très nette augmentation à compter de l'exercice 2016.

- **Les droits à paiement de base (DPB).** Les griefs de la Commission européenne portent sur les modalités de calcul des DPB et sur le contrôle de la notion d'« agriculteur actif ». Les échanges contradictoires sont en cours. La procédure n'est pas suffisamment avancée pour permettre une évaluation à ce stade d'un montant de risque financier.

II. ANNEXE N° 2

Impact de la modification du zonage de l'ICHN

Entité	Nb communes classées zonage actuel	Nb Total de communes classées avec le nouveau zonage	Nb bénéficiaires ICHN (situation de référence)	Nb communes sortantes	Nb communes entrantes	Nb bénéficiaires ICHN nouveau zonage (estimation 2010*)
France métropolitaine	10429	14210	52462	1293	5074	60444
Alsace	71	0	0	0	0	0
68	3	8	17	0	5	34
67	68	107	149	0	39	252
Aquitaine	1232	1010	5484	381	159	5019
64	121	126	1266	77	82	1062
47	218	234	901	21	37	870
40	171	0	189	171	0	0
33	165	93	241	112	40	193
24	557	557	2887	0	0	2894
Auvergne	308	456	3367	1	149	3946
63	75	143	483	1	69	606
43	12	12	119	0	0	128
15	0	0	37	0	0	38
3	221	301	2728	0	80	3174
Basse-Normandie	479	920	1937	5	446	4000
61	261	425	1103	1	165	2003
50	0	107	0	0	107	595
14	218	388	834	4	174	1402
Bourgogne	1190	1477	6879	76	363	7271
89	105	260	492	5	160	639
71	395	472	3431	8	85	3568
58	218	242	1625	6	30	1681
21	472	503	1331	57	88	1383
Bretagne	14	16	31	0	2	33
56	9	9	31	0	0	31
35	0	0	0	0	0	0
29	4	6	0	0	2	2
22	1	1	0	0	0	0

Entité	Nb communes classées zonage actuel	Nb Total de communes classées avec le nouveau zonage	Nb bénéficiaires ICHN (situation de référence)	Nb communes sortantes	Nb communes entrantes	Nb bénéficiaires ICHN nouveau zonage (estimation 2010*)
Centre	640	727	3585	185	272	3460
45	81	65	209	42	26	129
41	61	92	117	7	38	163
37	168	88	568	101	21	277
36	203	216	1764	10	23	1754
28	0	59	0	0	59	184
18	127	207	927	25	105	953
Champagne-Ardenne	323	938	830	20	635	2551
52	190	392	599	0	202	1042
51	0	79	0	0	79	124
10	55	106	86	20	71	173
8	78	361	145	0	283	1212
Franche-Comté	1275	1361	3373	8	94	3502
90	66	90	130	0	24	172
70	525	524	1395	1	0	1396
39	338	376	896	7	45	959
25	346	371	952	0	25	975
Haute-Normandie	0	10	0	0	10	26
76	0	0	0	0	0	0
27	0	10	0	0	10	26
Ile-de-France	0	0	0	0	0	0
95	0	0	0	0	0	0
94	0	0	0	0	0	0
91	0	0	0	0	0	0
78	0	0	0	0	0	0
77	0	0	0	0	0	0
Languedoc-Roussillon	253	568	215	38	353	206
66	29	29	13	3	3	11
48	0	0	11	0	0	13
34	55	142	25	3	90	35
30	57	192	51	6	141	62
11	112	205	115	26	119	85

Entité	Nb communes classées zonage actuel	Nb Total de communes classées avec le nouveau zonage	Nb bénéficiaires ICHN (situation de référence)	Nb communes sortantes	Nb communes entrantes	Nb bénéficiaires ICHN nouveau zonage (estimation 2010*)
Limousin	452	453	6530	0	1	6551
87	180	181	2631	0	1	2654
23	168	168	2254	0	0	2253
19	104	104	1645	0	0	1644
Lorraine	1011	2071	2798	0	1060	5240
88	409	414	1311	0	5	1349
57	379	661	968	0	282	1646
55	0	407	0	0	407	1015
54	223	589	519	0	366	1230
Midi-Pyrénées	1898	1879	9648	140	121	9484
82	181	150	900	35	4	820
81	245	245	1465	0	0	1461
65	169	195	908	30	56	960
46	294	294	1841	0	0	1851
32	463	410	1537	53	0	1366
31	395	434	1238	22	61	1263
12	47	47	1287	0	0	1289
9	104	104	472	0	0	474
Nord-Pas-de-Calais	0	0	0	0	0	0
62	0	0	0	0	0	0
59	0	0	0	0	0	0
Pays-de-la-Loire	114	244	465	66	196	1096
85	60	85	242	14	39	372
72	2	101	16	0	99	328
53	0	1	0	0	1	5
49	52	14	207	52	14	37
44	0	43	0	0	43	354
Picardie	0	2	0	0	2	2
80	0	2	0	0	2	2
60	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	0	0

Entité	Nb communes classées zonage actuel	Nb Total de communes classées avec le nouveau zonage	Nb bénéficiaires ICHN (situation de référence)	Nb communes sortantes	Nb communes entrantes	Nb bénéficiaires ICHN nouveau zonage (estimation 2010*)
Poitou-Charentes	552	902	3662	220	570	3275
86	130	139	986	45	54	825
79	187	16	1250	171	0	114
17	139	404	509	4	269	939
16	96	343	917	0	247	1397
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	63	197	56	36	170	130
84	10	0	8	10	0	0
83	45	40	24	26	21	9
13	0	99	0	0	99	89
6	0	44	1	0	44	2
5	0	0	0	0	0	0
4	8	14	23	0	6	30
Rhône-Alpes	554	864	3426	117	427	4366
74	49	41	353	18	10	305
73	63	85	301	0	22	339
69	44	69	396	28	53	188
42	78	137	1133	0	59	1684
38	82	307	452	2	227	1297
26	33	23	122	21	11	60
7	110	91	292	19	0	247
1	95	111	377	29	45	246

* Ces éléments ne sont qu'estimatifs, fondés sur les données du recensement agricole 2010

III. ANNEXE N° 3

Situation sanitaire de la France au regard de son statut relatif à différentes maladies animales¹

Maladie (production le cas échéant)	Situation sanitaire (territoire le cas échéant)	Contexte du statut
Tuberculose bovine	Qualification officiellement indemne, maladie présente chez les bovins (et la faune sauvage), moins de 0,1 % de nouveau foyer chaque année	L'UE définit une qualification, Décision UE, 2000
Brucellose bovine	Qualification officiellement indemne, maladie absente chez les bovins	L'UE définit une qualification, Décision UE, 2004
Leucose bovine enzootique	Qualification officiellement indemne, maladie présente sporadiquement chez les bovins, sauf à la Réunion où elle est endémique	L'UE définit une qualification. La France était qualifiée indemne depuis 1999, néanmoins la situation de la Réunion ne correspondait pas à celle d'un département indemne. La situation vis-à-vis de l'UE a été régularisée par une décision en 2016 et désormais ce sont l'ensemble des départements à l'exclusion de la Réunion qui sont qualifiés.
Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB)	Statut à risque maîtrisé	Reconnaissance OIE, en mai 2016 à la suite de la perte du statut « risque négligeable » (acquis en mai 2015) en raison de la détection d'un cas d'ESB classique en mars 2016. Le statut ne pourra être rétabli qu'à partir de 2021 sauf évolution des normes internationales.
Fièvre catarrhale ovine (<i>tous les ruminants</i>)	Statut infecté par les sérotypes 4 & 8 pour la France continentale, maladie présente Statut infecté par les sérotypes 1, 2, 4, 8, 16 pour la Corse, démonstration de l'absence de circulation en cours pour les sérotypes 2, 8 et 16. Présence du sérotype 4 depuis fin 2016. Nombreux sérotypes circulant en DOM.	Perte du statut France continentale indemne en septembre 2015 à la suite de la résurgence du sérotype 8 puis en janvier 2018 pour le sérotype 4. Le statut indemne ne pourra être rétabli par auto-déclaration que deux ans après le dernier cas. Constitution d'un dossier d'auto-déclaration indemne pour la Corse pour 2018 vis à vis des sérotypes 2, 8 et 16.
Rhinotrachéite infectieuse bovine (IBR)	Absence de statut favorable, maladie présente et renforcement de la lutte à partir de fin 2016	L'UE définit un statut indemne auquel la France ne peut prétendre actuellement compte tenu de la situation sanitaire
Brucellose bovine des petits	Départements métropolitains	Qualification UE, dernière

¹ Les cases en rouge souligne l'existence de problèmes sanitaires significatifs

Maladie (production le cas échéant)	Situation sanitaire (territoire le cas échéant)	Contexte du statut
ruminants (<i>tous les ruminants</i>)	officiellement indemnes (sauf Pyrénées Atlantiques en raison d'un programme de vaccination en cours), maladie absente	décision date de 2014 pour la reconnaissance de 30 nouveaux départements
Fièvre aphteuse (<i>ruminants, porcins</i>)	Pays indemne	Reconnaissance d'un statut sanitaire défini par l'OIE
Pleuropneumonie contagieuse bovine	Pays indemne	Reconnaissance d'un statut sanitaire défini par l'OIE
Rage (tous les mammifères)	Absence de rage des carnivores, présence de rage des chiroptères	Auto-déclaration, récupération du statut indemne au premier semestre 2016. Celui-ci avait été perdu, pour la France métropolitaine, à la suite de l'importation illégale d'un chien contaminé en mai 2015 et, pour la Guyane, à la suite de la contamination d'un chien par une chauve-souris en août 2015.
Peste porcine classique	Pays indemne	Reconnaissance d'un statut sanitaire défini par l'OIE
Peste équine	Pays indemne	Reconnaissance d'un statut sanitaire défini par l'OIE
Peste des petits ruminants	Pays indemne	Reconnaissance d'un statut sanitaire défini par l'OIE
Maladie d'Aujeszky (porcins, occasionnellement autres mammifères)	Malgré un foyer dans un élevage de race locale (64) en mars 2018, la France continentale est indemne dans le secteur de l'élevage de porcs domestiques, la maladie est présente dans la faune sauvage	Qualification UE depuis 2008
Trichine (Porcins et équidés)	France non reconnue indemne malgré l'absence de cas en France continentale, néanmoins le processus de reconnaissance des mesures de contrôle en élevage est en cours pour alléger les contrôles	
Varroa (abeilles)	France et Réunion non indemne, une demande de reconnaissance indemne est portée par l'île de Ouessant	L'UE propose la reconnaissance d'une qualification indemne de varroa.
Influenza aviaire hautement et faiblement pathogène	Aucun foyer d'IAHP n'a été déclaré depuis juin 2017. Quelques foyers d'IAFP ont été déclarés	Perte du statut indemne en novembre 2015, une auto-déclaration a été déposée auprès de l'OIE en mai 2018
Maladie de Newcastle (oiseaux)	France indemne, présence d'un virus pathogène dans la faune	Auto-déclaration indemne auprès de l'OIE depuis 2010

Maladie (production le cas échéant)	Situation sanitaire (territoire le cas échéant)	Contexte du statut
Septicémie hémorragique virale et nécrose hématoïétique infectieuse (<i>poissons</i>)	sauvage et chez les pigeons France non indemne, programme d'éradication sur 6 ans en phase de lancement	L'UE prévoit une qualification pour le statut de ces deux maladies virales des poissons
Anémie infectieuse des salmonidés	France indemne, maladie absente	Qualification UE, décision 2015
Fièvre de « West Nile » (oiseaux sauvages et équidés)	France non indemne, un cas a été détecté dans les Alpes-Maritimes en décembre 2017	La France a perdu son statut indemne en septembre 2015 et ne pourra s'auto-déclarer indemne auprès de l'OIE que deux ans après le dernier cas.