

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

Par MM. Gérard CÉSAR, Jean-Jacques LASSERRE et
Mme Frédérique ESPAGNAC

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, président ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, vice-présidents ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, secrétaires ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loïsier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. L'AGRICULTURE ET L'AGROALIMENTAIRE N'ÉCHAPPENT NI À LA CRISE NI AUX RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES.	9
A. LE SPECTRE DU RETOUR DE LA CRISE AGRICOLE.	9
1. <i>La dégradation de la conjoncture est perceptible dans la plupart des filières.</i>	9
a) Une dégradation constatée dans le secteur agricole.....	9
b) L'agroalimentaire en danger.....	10
2. <i>Les défis de l'année 2015.</i>	11
a) La mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune.	12
(1) Des enveloppes budgétaires désormais connues.	12
(2) La délicate mise en place du verdissement.....	12
(3) La nouvelle approche régionalisée du développement rural.....	13
b) Les agriculteurs face à la question des normes et au défi environnemental : l'exemple de la directive nitrates.	13
(1) Les exigences de la directive nitrates.	13
(2) Le renforcement contesté des exigences découlant de la directive nitrates.	14
(a) <i>Sur la question du périmètre d'application de la directive nitrates :</i>	14
(b) <i>Sur la question du contenu des programmes d'action nitrates :</i>	14
B. L'AGRICULTURE, MISE À CONTRIBUTION DU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES.	15
1. <i>Une baisse des crédits qui doit être relativisée.</i>	15
a) La baisse des crédits de la mission s'inscrit dans une tendance de long terme.....	15
b) Les crédits budgétaires ne représentent pas l'essentiel des aides publiques à l'agriculture.....	16
2. <i>Les chambres d'agriculture fragilisées.</i>	19
a) Le rôle essentiel des chambres d'agriculture.	19
b) Les chambres au régime sec : une mesure sans précédent.	20
3. <i>La montée des inquiétudes budgétaires.</i>	22
a) Des refus d'apurement communautaire en forte hausse.....	22
b) Des tensions sur la réserve de crise de la PAC.....	23
II. ANALYSE DU BUDGET PAR PROGRAMME : UN BUDGET DE CONTINUITÉ.	24
A. LE PROGRAMME 154 : PRINCIPAL POURVOYEUR DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES DE L'ANNÉE 2015.	24
1. <i>L'installation : une priorité réaffirmée, dont les moyens sont largement débudgétés.</i>	25
a) L'installation, une priorité sans cesse réaffirmée de la politique agricole.	25
b) Un soutien à l'installation qui passe de moins en moins par des crédits budgétaires.....	25
2. <i>Un budget timide en matière de gestion des risques et des aléas de production.</i>	27
a) Une économie agricole plus aléatoire ?	27
b) Un budget qui répond imparfaitement à la problématique de la gestion des risques.	28

3. <i>Faire mieux avec moins pour le développement économique des filières.</i>	29
a) Le maintien des crédits à l'export et à l'agroalimentaire.	29
b) La traduction budgétaire du plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations agricoles (PCEA).	30
c) La confirmation de la priorité à l'élevage.	31
d) La confirmation de l'aide à l'agriculture ultramarine	31
e) Un sujet d'inquiétude : la forte réduction des crédits de FranceAgrimer.....	32
f) Des allègements de charges qui coûtent moins cher à l'État.	33
4. <i>Un budget qui traduit la priorité à l'agro-écologie.</i>	33
B. LE PROGRAMME 149 : LA FORÊT PASSE SOUS LES 300 MILLIONS D'EUROS.	34
1. <i>L'Office national des forêts : acteur majeur mais fragile de la forêt française.</i>	34
a) L'Office national des forêts, un acteur majeur de la filière bois.	34
b) Le rapport de la Cour des comptes confirme les difficultés de l'ONF.....	35
c) Un soutien de l'État en retrait par rapport aux années précédentes.	36
d) Préserver un avenir pour l'ONF.....	36
2. <i>Des coupes rases budgétaires en 2015 qui mettent à mal l'ambition forestière nationale.</i>	37
a) Des crédits à leur étiage historique.	37
b) Le fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) : un outil faiblement doté.	38
C. LE PROGRAMME 206 : DES CRÉDITS PRÉSERVÉS POUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE.	40
1. <i>Un niveau élevé de sécurité sanitaire, qui n'empêche pas certaines inquiétudes.</i>	40
a) Un niveau élevé de sécurité sanitaire.....	40
(1) Les risques globalement maîtrisés.	40
(2) Des normes européennes exigeantes.....	42
b) La nécessaire prise en compte des failles dans le dispositif de sécurité sanitaire.	42
(1) Un rapport sévère de la Cour des Comptes.	42
(2) Répondre aux demandes de l'Office européen vétérinaire.	43
2. <i>La priorité à la sécurité sanitaire confirmée dans le budget 2015.</i>	44
a) Des crédits globalement maintenus.....	44
b) Des effectifs du ministère stabilisés.	44
c) Le secteur végétal préservé.	45
d) Des redéploiements de crédits dans le secteur animal.	47
e) Des enveloppes de faible ampleur pour l'équarrissage et pour la politique de l'alimentation.	48
3. <i>L'ANSES confortée.</i>	49
a) Des missions qui ne cessent de se renforcer.	49
b) Une réflexion nécessaire sur les moyens de l'ANSES.	50
D. LE PROGRAMME 215 : LA POURSUITE DES ÉCONOMIES SUR LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE SES SATELLITES.	51
1. <i>La poursuite des baisses de crédits et d'effectifs du ministère de l'agriculture à un rythme modéré.</i>	51
2. <i>La situation contrastée des opérateurs du ministère de l'agriculture.</i>	52
E. LE CAS DAR : UNE AUGMENTATION EN TROMPE-L'ŒIL.	54
1. <i>Les recettes du CAS DAR en hausse en 2015.</i>	54
a) La recette unique du CAS DAR : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles.....	54
b) Une augmentation de recette du CAS DAR proposée par l'article 25 du projet de loi de finances pour 2015.....	54
2. <i>La diversification continue des dépenses du CAS DAR.</i>	55

a) Le programme 775.....	55
b) Le programme 776.....	56
3. <i>Le CAS DAR ne devient-il pas un fourre-tout illisible et risqué ?</i>	57
a) Le PNDAR au cœur du CAS DAR.....	57
b) Une extension dangereuse des missions du CAS DAR.....	58
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	61
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	65

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs

Comme les années précédentes, les crédits de l'État destinés au soutien public à l'agriculture **sont en baisse** dans le projet de loi de finances pour 2015.

Comme la plupart des politiques publiques, celle en faveur de l'agriculture est mise à contribution afin de participer à la stratégie « d'assainissement budgétaire » visant, à travers un plan d'économies de 50 milliards d'euros, dont 21 milliards de baisses de dépenses des administrations publiques, à une amélioration du solde structurel des finances publiques.

Les crédits soumis à l'examen de votre commission pour avis sont ceux de la mission « *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* » (MAAFAR) et du compte d'affectation spéciale « *Développement agricole et rural* » (CAS DAR).

Par rapport à la proposition du Gouvernement lors du projet de loi de finances pour 2014, les crédits proposés dans le projet loi de finances pour 2015 pour la MAAFAR sont en recul sensible en crédits de paiement (CP), avec une **baisse de plus de 260 millions d'euros par rapport à l'année précédente, soit 8,3 %**.

Le budget de l'agriculture s'établit **pour la première fois en dessous des 3 milliards d'euros**.

La **progression de 3,8 % en autorisations d'engagement (AE) résulte simplement d'un effet d'optique**, du fait de l'inscription sur la seule année 2015 de l'ensemble de l'enveloppe budgétaire des mesures agroenvironnementales climatiques (MAEC) et des aides à l'agriculture biologique.

Le **CAS DAR, pour sa part, voit ses ressources majorées de 22 millions d'euros**, sous l'effet de l'attribution de la totalité du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles à son profit, alors que seul 85 % de ce produit était jusqu'à présent destiné à ce budget.

Pour autant, **cette rallonge budgétaire est en trompe-l'œil**, car elle sert en quasi-totalité à apporter un complément de financement à l'établissement public FranceAgrimer, pour lui permettre de mener des actions en faveur des filières agricoles qui étaient auparavant prises en charge sur le budget principal du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (MAAF).

Vos rapporteurs pour avis soulignent cependant que, si la dotation budgétaire allouée à la MAAFAR et au CAS DAR doit être examinée avec la plus grande vigilance, ils ne représentent qu'une petite partie des crédits publics en faveur de l'agriculture. En effet, la MAAFAR ne comprend pas les crédits des programmes relatifs à la recherche et l'enseignement supérieur agricole et à l'enseignement technique agricole, qui représentent 1,7 milliard d'euros, en hausse de plus de 3 % par rapport à 2014.

Au final, les crédits de l'État consacrés à l'agriculture pour 2015 s'établissent à 4,7 milliards d'euros environ, en baisse tout de même de plus de 4 % par rapport à 2014.

Cette baisse oblige à « faire mieux avec moins », alors que la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'octobre 2014 a pour ambition de provoquer une réorientation de l'agriculture française vers l'agro-écologie, l'objectif affiché du ministre de l'agriculture étant que 50 % des agriculteurs, soit 200 000 exploitations, soient engagés dans la démarche agro-écologique en 2025.

La mise en œuvre la nouvelle loi agricole ne bouleverse pas l'économie générale des choix budgétaires exprimés par le projet de loi de finances : la plupart des enveloppes au service de l'installation, de la compétitivité, de la sécurité sanitaire, de la forêt, ou encore de la prise en charge des frais de fonctionnement des opérateurs, sont reconduites, dont certaines à la baisse.

Vos rapporteurs pour avis notent également que le budget 2015 met fortement à contribution les chambres d'agriculture à travers un prélèvement sur leur fonds de roulement excédent les trois mois de fonctionnement, et une baisse de 5,35 % de la taxe pour frais, ressource qui représente aujourd'hui un peu moins de la moitié du budget des chambres.

Plusieurs amendements ont été adoptés par votre commission des affaires économiques pour atténuer la sévérité de la cure d'amaigrissement qui serait ainsi imposée aux chambres d'agriculture, dont l'affaiblissement serait une mauvaise nouvelle pour les territoires : en effet, qui d'autres que les techniciens de chambre assureraient-ils alors le conseil aux agriculteurs et l'animation du milieu rural ?

Votre rapporteur pour avis Gérard César s'est attaché à analyser les équilibres généraux du budget de la mission, ainsi que les programmes 154 et 215. Le programme 206 a été placé sous la responsabilité de votre rapporteure Frédérique Espagnac. Enfin, le programme 149 ainsi que le CAS DAR ont été placés sous la responsabilité de votre rapporteur pour avis M. Jean-Jacques Lasserre.

*

*

*

Lors de sa réunion du 19 novembre 2014, la commission des Affaires économiques du Sénat a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » du projet de loi de finances pour 2015, suivant les recommandations de la rapporteure Mme Frédérique Espagnac, les rapporteurs pour avis MM. Gérard César et Jean-Jacques Lasserre proposant un avis de sagesse.

La commission des Affaires économiques a également adopté dix amendements : six d'entre eux portent sur la première partie du projet de loi de finances et quatre sur sa deuxième partie.

I. L'AGRICULTURE ET L'AGROALIMENTAIRE N'ÉCHAPPENT NI À LA CRISE NI AUX RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES.

A. LE SPECTRE DU RETOUR DE LA CRISE AGRICOLE.

1. La dégradation de la conjoncture est perceptible dans la plupart des filières.

a) Une dégradation constatée dans le secteur agricole.

Les comptes provisoires de l'agriculture publiés par la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation en juillet 2014 mettent en évidence le **retournement de la conjoncture agricole**, qui se traduit par une **baisse des revenus des agriculteurs** de 19,8 % en 2013, après des hausses de 41,2 % en 2010, année de sortie de la crise agricole, 4,6 % en 2011 et 1,2 % en 2012.

Le revenu agricole s'est établi l'année dernière à 29 000 euros par actif, retrouvant le niveau moyen du début des années 2000.

Cette baisse des résultats est enregistrée en 2013 sur la quasi-totalité des productions, à l'exception de l'arboriculture fruitière et de la viticulture, qui a compensé des faibles volumes par une bonne tenue des prix.

Le dernier bilan conjoncturel publié en octobre 2014 par le ministère confirme la tendance pour l'année 2014, en constatant que les prix des principales productions animales et végétales sont en recul sur un an.

En grandes cultures, si l'on enregistre une hausse des volumes produits, du fait de bons rendements, notamment du maïs, de l'orge ou du colza, les prix mondiaux sont orientés à la baisse, et la récolte française de blé en 2014 a été de qualité très moyenne, du fait des conditions climatiques. Cette dégradation du marché pèsera nécessairement sur les revenus des céréaliers.

En fruits et légumes, l'abondance de la production européenne a fait chuter les prix, et l'embargo russe imposé à la suite de la crise ukrainienne du début de l'été 2014 a perturbé le marché en reportant d'importantes quantités de produits d'autres États membres de l'Union européenne, qui étaient destinés au marché russe, sur le marché intérieur.

En outre, le secteur maraîcher et fruitier se caractérise par un recul constant des capacités de production : les surfaces en légumes ont encore reculé en 2014. A l'exception de la fraise, les surfaces en production fruitière ont régressé en cinq ans et encore de 2 % pour la pêche en 2014. Le secteur pommes-poires est en souffrance, avec la deuxième plus petite récolte en 2014 depuis 1991.

Les productions animales restent pour leur part extrêmement fragiles : la sous-réalisation du quota laitier français de 6 % lors de la campagne 2013-2014, après une sous réalisation de 5,7 % en 2012-2013 montre une réduction durable des capacités de production de la ferme France. Cette tendance semble s'inverser sur la campagne 2014-2015, mais les prix sont orientés nettement à la baisse depuis août 2014, et la crainte d'une production plus importante que la demande nourrit une réelle inquiétude des éleveurs.

En viande bovine, ou en **viande ovine**, la bonne tenue des prix sur les deux dernières années ne masquent pas une tendance lourde à la baisse de la production. L'avenir de la production de viande reste une préoccupation majeure.

Les productions spécialisées de porc ou de volaille doivent de leur côté faire face à la concurrence acharnée européenne et extra-européenne, et les baisses de prix observées sur 2014 placent certains élevages en dessous des seuils de rentabilité.

Enfin, seul le secteur viticole semble échapper au marasme. Après deux campagnes 2012 et 2013 particulièrement faibles en raison d'une succession d'aléas climatiques défavorables dans les vignobles, les vendanges 2014 renouent avec un niveau proche de la normale grâce à un climat propice. La récolte s'établit à 46,5 millions d'hectolitres. Dans le même temps, les prix progressent, tirant vers le haut le chiffre d'affaires du secteur.

b) L'agroalimentaire en danger.

Débouché naturel des productions agricoles, **l'industrie agro-alimentaire reste un fleuron de l'économie française**, qui présente en outre

l'intérêt de disposer d'implantations à proximité des zones de productions, contribuant ainsi à **l'animation économique des territoires**.

Le secteur agroalimentaire est un important pourvoyeur d'emplois : 2,3 % de l'emploi total national en 2012. À côté d'un tissu de petites et moyennes entreprises (PME) dense, un noyau de 360 entreprises de plus de 250 salariés assure 55 % du chiffre d'affaires agroalimentaire, qui s'élève à environ 160 milliards d'euros par an.

L'agroalimentaire, et en particulier le secteur des boissons, participe positivement à la balance commerciale de la France, avec un excédent qui est remonté à 11,5 milliards d'euros en 2013.

Mais les industries agroalimentaires demeurent en danger : leur compétitivité se dégrade, dans un univers de plus en plus concurrentiel. L'excédent de la balance commerciale est du quasi-exclusivement aux exportations de vins et spiritueux. Les taux de marge restent faibles et les années 2012 et 2013 ont vu les premiers mouvements de destruction d'emploi, notamment dans le secteur de l'abattage-découpe.

L'année 2015 s'annonce de nouveau comme une année à risques pour l'agroalimentaire : au deuxième trimestre 2014, la production agroalimentaire, qui avait reculé entre 2012 et 2013 de 2,7 %, semble reprendre sa progression, augmentant de 0,7 % sur un an. Mais cette progression intervient sans progression des prix. La faiblesse de la consommation intérieure pèse sur le chiffre d'affaires de l'agroalimentaire.

Le secteur souffre aussi de **relations difficiles avec la grande distribution**, point de passage obligé vers le consommateur. La campagne de négociations 2014-2015 s'est engagée dans un climat de tensions, attisée par les projets de regroupement des centrales d'achats de la grande distribution, au risque d'accroître le déséquilibre entre acteurs économiques. **Votre commission des Affaires économiques a d'ailleurs décidé, en octobre 2014, de saisir sur cette question l'Autorité de la concurrence**¹.

La compétitivité, la capacité de négociation avec les distributeurs et le développement à l'export restent des défis que le secteur de l'agroalimentaire devra affronter en 2015.

2. Les défis de l'année 2015.

C'est dans une conjoncture morose que l'agriculture doit relever les défis de l'année 2015 : son adaptation à la nouvelle politique agricole commune (PAC) et la réponse aux attentes environnementales croissantes.

¹ Par une lettre du 29 octobre 2014, le président de la commission des Affaires économiques a saisi l'Autorité de la concurrence pour lui demander d'évaluer l'impact sur la concurrence au niveau des marchés de produits agro-alimentaires de la concentration des centrales d'achat de la grande distribution, et pour analyser les possibilités de mettre en place les seuils de concentration des achats agro-alimentaires.

a) La mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune.

L'année 2013 s'était achevée sur le bouclage de la réforme de la PAC. Après une année 2014 de transition, l'année 2015 sera la première année d'application pleine et entière de la nouvelle PAC.

Celle-ci se caractérise en ce qui concerne le premier pilier par la mise en place du **verdissement des aides directes**.

(1) Des enveloppes budgétaires désormais connues.

L'enveloppe des paiements de base s'élève en 2015 à 3,6 milliards d'euros, et baissera progressivement pour ne représenter plus que 2,4 milliards d'euros en 2018.

Parallèlement, une **majoration des droits à paiement** sur les 52 premiers hectares est mise en place afin de redistribuer les aides directes des grandes exploitations vers les petites exploitations, pour 0,4 milliard d'euros en 2015, avant d'atteindre 1,4 milliard d'euros en 2018, soit 20 % de l'enveloppe des aides directes allouées à la France.

En outre, 1,1 milliard d'euros d'**aides couplées**, soit 15 % de l'enveloppe nationale, sont réservés pour soutenir essentiellement les productions animales, la priorité à l'élevage étant affirmée par le Président de la République et par le Gouvernement dans la mise en œuvre de la réforme de la PAC.

(2) La délicate mise en place du verdissement.

La principale innovation de la nouvelle PAC est la mise en place du verdissement des aides directes : une enveloppe de 2,2 milliards d'euros est réservée au sein du premier pilier aux agriculteurs respectant les trois critères du verdissement : le **non-retournement des prairies permanentes**, la mise en place de **surfaces d'intérêt écologique (SIE)** et la **diversité des assolements** sur les exploitations de plus de 30 hectares.

L'année 2014 a été consacrée aux ajustements techniques de ces critères. La bonne application du dispositif constitue toutefois un défi pour les agriculteurs. **La diversité des assolements oblige à modifier les choix culturaux** : dans les régions où le maïs est la culture dominante, une telle contrainte est forte : des assouplissements ont été prévus mais ils ne seront pas forcément suffisants.

La mise en place des SIE se rapproche des surfaces d'équivalences topographiques (SET) qui sont déjà applicables. Mais le référentiel change et oblige les agriculteurs à revoir leurs pratiques. En outre, le monde agricole est inquiet du changement de mode de calcul des SIE, qui devront être situées sur la surface labourée de l'exploitation.

(3) La nouvelle approche régionalisée du développement rural.

Enfin, le nouveau programme de développement rural (PDR) devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2015 pour la mise en œuvre du deuxième pilier.

La gestion des crédits du Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) est régionalisée et les **régions auront le rôle d'autorités de gestion** du FEADER.

Le deuxième pilier combinera donc un cadre national, avec des mesures obligatoires, comme l'Indemnité (ICHN) ou la Dotation jeunes agriculteurs (DJA), et des mesures régionalisées, sur lesquelles les régions auront des marges plus larges d'adaptation aux problématiques et priorités locales.

Si la PAC doit être adaptée aux réalités de terrain, il n'en est pas moins souhaitable qu'elle reste lisible pour les agriculteurs, ce qui nécessitera un travail important de pédagogie et de communication dans les territoires.

b) Les agriculteurs face à la question des normes et au défi environnemental : l'exemple de la directive nitrates.

Au-delà du verdissement de la PAC, l'activité des agriculteurs est confrontée à toute une série de normes, et notamment de normes environnementales, elles-mêmes très évolutives, auxquelles il faut sans cesse s'adapter. Parmi celles-ci, l'application de la directive « nitrates » tient une place à part.

(1) Les exigences de la directive nitrates.

Adoptée en 1991, la directive européenne 91/676/CEE a pour but de permettre l'atteinte d'un bon état des masses d'eau, par la limitation de la pollution par les nitrates, considérés comme responsable de l'**eutrophisation** des eaux littorales, les eaux de surface ou les eaux souterraines. Cette eutrophisation pénalise la biodiversité et favorise les phénomènes comme les marées vertes.

Les nitrates sont produits par la nitrification, à partir de l'azote apporté aux cultures, et qui leur est nécessaire. La directive nitrates impose donc de mettre en œuvre des plans d'action dans les zones vulnérables, qui ont des répercussions importantes sur l'activité agricole.

Les premiers programmes d'action nitrates (PAN) ont été lancés en France en 1997. Les mesures n'ont cessé de se renforcer, comportant notamment une interdiction d'épandage de plus de 170 kg d'azote par hectare de cultures, la mise en place de calendriers d'épandage, l'obligation de réaliser des bandes enherbées le long des cours d'eau. Des règles renforcées ont été édictées dans les zones d'excédents structurels (ZES).

La Bretagne a été particulièrement concernée par la réglementation européenne sur les nitrates, puisqu'elle est classée en totalité en zone vulnérable et que la moitié de son territoire est considéré comme étant en ZES.

(2) Le renforcement contesté des exigences découlant de la directive nitrates.

Plusieurs fois condamnée par la justice européenne pour mauvaise application de la directive nitrate, la France est contrainte d'en renforcer l'application, ce qui impose des contraintes supplémentaires aux agriculteurs.

(a) Sur la question du périmètre d'application de la directive nitrates :

Le 13 juin 2013, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné la France en manquement - sans toutefois prononcer ni d'amendement ni d'astreinte - pour avoir retenu un **périmètre trop étroit des zones vulnérables**.

En juillet dernier, le Gouvernement a présenté une **nouvelle carte** des zones vulnérables ajoutant 3 800 communes à la liste de celles déjà soumises à des règles renforcées pour prévenir la pollution des eaux par les nitrates. Cela porte à 23 128 communes le nombre de celles classées en zone vulnérable. Cette extension concerne 63 000 exploitations, essentiellement dans la région Centre, dans le Massif central et dans le grand Sud-Ouest.

Cette extension a suscité la colère du monde agricole dans les secteurs concernés. **Le seuil d'entrée dans le classement en zone vulnérable, fixé à 18 mg/litres**, se fonde sur une étude de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, qui considère qu'il existe un risque d'eutrophisation à compter d'une telle concentration. Mais la validité scientifique de ce chiffre est contestée.

L'enjeu est considérable, car la mise aux normes pour les exploitations peut être très coûteuse, avec à la clef des dizaines de milliers d'euros d'investissements par exploitation, essentiellement à la charge d'un secteur, celui de l'élevage, qui n'est pas parmi les plus prospères de la ferme France.

Devant cette colère du monde agricole, le Gouvernement a annoncé travailler à une nouvelle cartographie plus fine des zones vulnérables, qui ne seraient plus définies au niveau de la commune mais au niveau des bassins hydrographiques.

(b) Sur la question du contenu des programmes d'action nitrates :

Là encore, **la France a été condamnée** par la justice européenne le 4 septembre 2014 pour l'insuffisance des mesures prévues dans ses programmes d'action touchant les zones vulnérables : en particulier, la justice européenne reproche à la France de ne pas fixer de périodes

d'interdiction d'épandage de fumier pour les cultures d'automne, d'autoriser le stockage au champ de fumiers pailleux pendant une période de 10 mois. La justice européenne déplore également l'absence de règles permettant aux agriculteurs et aux autorités de contrôle de calculer de manière exacte la quantité d'azote pouvant être épandue afin de garantir une fertilisation équilibrée. Elle conteste les valeurs de rejets d'azote fixées par la réglementation française, jugées trop basses, et critique l'insuffisante réglementation en matière d'épandage sur les terrains en pente. Enfin, l'absence de réglementation de l'épandage sur sols gelés ou enneigés est critiquée.

Plusieurs critiques n'ont plus lieu d'être, car elles portent sur le quatrième programme d'actions nitrates (PAN) mis en place en 2009. Or, le cinquième PAN, qui repose sur un socle national, et des programmes régionaux, entré en application le 1^{er} novembre 2013, corrige certains points, comme les périodes d'interdiction d'épandage, les modalités de calcul des rejets d'azote ou encore du stockage.

La profession agricole attend cependant des assouplissements :

- Des adaptations sont réclamées sur l'interdiction de l'épandage sur des sols en pente.

- Des assouplissements sont souhaitables sur l'autorisation de stockage au champ des fumiers pailleux : faute de quoi de très lourds investissements dans des zones de stockage sur sol en béton devront être effectués.

Le Gouvernement a annoncé vouloir renégocier la directive nitrates, pour assouplir les PAN, mais cet assouplissement ne pourra pas être immédiat.

La directive nitrate reste dans l'intervalle une réglementation environnementale particulièrement contraignante pour les agriculteurs.

B. L'AGRICULTURE, MISE À CONTRIBUTION DU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES.

1. Une baisse des crédits qui doit être relativisée.

a) La baisse des crédits de la mission s'inscrit dans une tendance de long terme.

Les crédits budgétaires dédiés à l'agriculture connaissent une forte baisse dans le projet de loi de finances pour 2015, qui a déjà été entamée il y a plusieurs exercices. De 3,71 milliards d'euros de CP en 2012, la MAAFAR est passée à 3,36 milliards d'euros en 2013, pour tomber à 3,21 milliards d'euros en 2014.

En 2015, avec des CP prévus à hauteur de 2,94 milliards d'euros pour l'ensemble de la mission, **la dotation est fixée pour la première fois en dessous des 3 milliards d'euros**. En l'espace de quatre années, c'est plus de 20 % de baisse pour l'agriculture.

Comme les autres missions du budget de l'État, la MAAFAR est soumise à la **programmation pluriannuelle des finances publiques**. Or, par rapport à la programmation triennale 2013-2015, force est de constater que l'agriculture a été encore plus mise à contribution : les crédits de la MAAFAR sont inférieurs à périmètre courant de 40 millions d'euros en AE et 242 millions d'euros en CP à la programmation pluriannuelle arrêtée à la fin 2012.

L'appréciation des crédits budgétaires en faveur de l'agriculture doit cependant prendre en compte les autres crédits budgétaires de l'État qui concourent en effet à l'effort de la Nation en faveur du secteur agricole :

- Le programme 142 : « *Enseignement supérieur et recherche agricole* », au sein de la mission interministérielle : « *Recherche et enseignement supérieur* » est doté de 334 millions d'euros en AE et 331 millions d'euros en CP ;

- Le programme 143 : « *Enseignement technique agricole* », au sein de la mission interministérielle : « *Enseignement scolaire* », est doté pour sa part de 1,38 milliards d'euros en AE comme en CP.

Ces deux programmes, situés en dehors du champ de l'examen des crédits par votre commission pour avis, représentent donc un peu plus d'1,7 milliard d'euros par an, en progression d'un peu plus de 3 % entre 2014 et 2015, du fait de la création de 140 postes d'enseignants, de 25 postes d'auxiliaires de vie scolaire, de la revalorisation du statut des assistants d'éducation et de l'amélioration de la situation des bénéficiaires des bourses sur critères sociaux.

Au total, les crédits du projet de loi de finances pour 2015 en faveur de l'agriculture s'élèvent à 4,7 milliards d'euros.

b) Les crédits budgétaires ne représentent pas l'essentiel des aides publiques à l'agriculture.

L'effort public en faveur de l'agriculture ne se mesure pas qu'à l'aune des crédits budgétaires de l'État. Toute une série d'autres mesures viennent en appui au secteur agricole.

Il s'agit d'abord des **crédits européens**, du premier pilier comme du deuxième pilier de la PAC.

L'enveloppe globale est trois fois plus importante que les crédits nationaux, même si la masse des aides communautaires est orientée à la baisse, passant de 9,3 milliards d'euros à un peu moins de 9 milliards d'euros entre 2013 et 2015.

Les résultats des négociations budgétaires au sein de l'Union européenne consistent à réduire la part du premier pilier consacré aux aides directes, tandis que les dotations au titre du deuxième pilier, versées par le FEADER et devant faire l'objet de cofinancements nationaux, augmentent fortement pour la France.

Les crédits de la PAC pour la France			
(en millions d'euros)	2013	2014 (prévision*)	2015 (prévision*)
1er pilier	8 364	7 853	7 359
2ème pilier	967	1 405	1 636

* Source : ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt. Il s'agit de plafonds plutôt que de prévisions de paiement.

Ensuite, les **collectivités territoriales**, en particulier les conseils généraux et les conseils régionaux, contribuent à subventionner le secteur agricole à travers des aides qui s'élèveraient à environ 1 milliard d'euros par an.

Vos rapporteurs pour avis regrettent de ne pas disposer d'évaluations plus précises et plus actuelles, la dernière étude effectuée sur les dépenses agricoles des collectivités territoriales datant de 2004. À l'heure où la régionalisation du deuxième pilier de la PAC va donner un rôle accru aux conseils régionaux, il est regrettable qu'aucune synthèse sérieuse de l'existant ne soit aujourd'hui disponible.

Le **régime de protection sociale agricole** bénéficie aussi de contributions publiques importantes, puisqu'il verse environ 19,3 milliards d'euros de prestations à ses ressortissants, en prélevant seulement 6 milliards d'euros de recettes sur les exploitants agricoles. Les 13,3 milliards restants sont apportés par des contributions des autres régimes : le déséquilibre démographique du régime agricole, compte tenu de la baisse spectaculaire du nombre des agriculteurs observée depuis plusieurs décennies, explique ce phénomène.

Par ailleurs, le soutien à l'agriculture ne passe pas seulement par des mesures budgétaires mais aussi par des **dispositions fiscales**. L'évaluation de la dépense fiscale totale rattachée à la MAAFAR s'élève à presque 3 milliards d'euros, soit autant que les crédits budgétaires de la mission.

Rien que sur le programme 154, le Gouvernement recense 2,6 milliards d'euros d'avantages fiscaux sur impôts d'État, auxquels s'ajoutent 200 millions d'euros de dépenses fiscales sur impôts locaux, compensées par l'État aux collectivités territoriales. Enfin, la forêt bénéficie d'environ 100 millions d'euros de dépenses fiscales.

Mais l'évaluation est là encore extrêmement imprécise. Ainsi, la principale dépense fiscale rattachée au programme est constituée du **taux réduit de taxe intérieure de consommation (TIC)** sur le gazole non routier (GNR), estimé à 1,79 milliard d'euros en 2015. Le taux de TIC est en effet de

8,86 euros/hl au lieu de 42,84 euros/hl, taux normal qui s'applique au gazole. En outre, les agriculteurs perçoivent un **remboursement partiel sur la TIC** qu'ils ont payé sur les produits énergétiques, à hauteur de 3,86 euros hl de gazole depuis le 1^{er} janvier 2014, ce qui représente une dépense fiscale de 110 millions d'euros.

Toutefois, le chiffre de 1,79 milliards d'euros ne reflète pas l'avantage tiré de ce dispositif par les seuls agriculteurs. Le secteur agricole ne représenterait que 42 % de la consommation de GNR, les transports routiers absorbant une grande partie du dispositif.

Par ailleurs, les deux évaluations des dispositifs fiscaux de taux réduit de TIC et de remboursement partiel de TIC ne sont pas cohérentes entre elles. Au final, les services du ministère de l'agriculture estiment que 873 millions d'euros seulement relèvent du secteur agricole au titre du taux réduit de TIC.

En tout état de cause, vos rapporteurs estiment souhaitable de mieux identifier les bénéficiaires de ces dispositions fiscales et de rattacher au programme 154 la seule fraction de l'avantage fiscal dédié à l'agriculture, le reste de la dépense fiscale devant être rattachée au programme 134 : « *Développement des entreprises et du tourisme* » de la mission : « *Économie* ».

Enfin, le secteur agricole et agroalimentaire bénéficie des **mesures non sectorielles du pacte de responsabilité et de solidarité**. Le Gouvernement estime qu'agriculture et agroalimentaire ont déjà bénéficié en 2014 de 662 millions d'euros de baisses de charges au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), auxquels viendront s'ajouter en 2015 une baisse supplémentaire de 729 millions d'euros, dont :

- **360 millions d'euros pour les exploitants agricoles eux-mêmes**, qui devraient voir leurs charges d'exploitation baisser de 200 millions d'euros du fait des mesures du pacte en faveur de l'allègement des charges sociales pour les salariés, et 160 millions d'euros à travers une baisse de la cotisation des exploitants agricoles à leur propre régime de protection sociale.

- **370 millions d'euros pour les entreprises de l'agroalimentaire**, qu'elles soient constituées sous forme de sociétés de droit commun ou de sociétés coopératives, provenant pour 200 millions d'euros du passage du taux du CICE - dont ne bénéficient pas les coopératives - de 4 % à 6 %, 120 millions d'euros provenant des allègements de charges sociales programmés par le pacte de responsabilité et de solidarité et 50 millions d'euros du fait de la suppression progressive jusqu'en 2017 de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

Au final, on peut estimer que le soutien public dédié à l'agriculture s'élève à environ 18 milliards d'euros par an en France, auxquels s'ajoutent 13 milliards d'euros de soutiens du régime social

agricole, au-delà des financements qu'il peut mobiliser sur les cotisations des agriculteurs.

Le budget de la MAAFAR ne représente donc pas la part prépondérante des soutiens publics à l'agriculture, même si elle en constitue l'une des parties les plus visibles.

2. Les chambres d'agriculture fragilisées.

a) Le rôle essentiel des chambres d'agriculture.

Organismes consulaires, les chambres d'agriculture assurent la représentation du monde agricole et la défense des intérêts des professionnels de l'agriculture. À ce titre, les chambres sont dirigées par 4 200 élus professionnels, représentants des diverses activités du secteur agricole et forestier.

Les articles L. 510-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime confient au réseau des chambres d'agricultures de nombreuses missions, notamment l'animation et le développement des territoires ruraux. Les chambres sont associées à l'élaboration des documents d'urbanisme et peuvent être consultées par les collectivités territoriales.

Les chambres départementales exercent plusieurs missions de service public, comme la gestion d'un centre de formalités des entreprises (CFE) pour les entreprises agricoles du département, la politique d'installation (mission exercée pour le compte de l'État, sauf en Corse où c'est l'Office du développement agricole et rural de la Corse (Odarc) qui est compétent sur l'installation). Les chambres collectent également de nombreuses informations sur les exploitations.

Surtout, les chambres ont une mission générale d'information et d'aide des agriculteurs, à travers leur réseau de techniciens. Au total, le réseau des chambres d'agriculture, chapeauté par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), compte 7 800 salariés, dont les trois quarts d'ingénieurs et techniciens.

Le budget total des 110 établissements du réseau des chambres d'agriculture - 88 chambres départementales ou interdépartementales, 2 chambres de région, 19 chambres régionales, ainsi que l'APCA - s'élève à 707 millions d'euros par an, dont 42 % provient de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TAFNB), 28 % provient des conventions et contrats signés avec l'État, l'Union européenne ou d'autres partenaires et 22 % provient de la vente de prestations.

La TAFNB couvre environ 80 % des frais de personnel des chambres, qui s'élèvent en 2014 à 442 millions d'euros, et constitue donc le socle de recettes nécessaire pour assurer le fonctionnement des chambres.

La taxe additionnelle au foncier non bâti (TAFNB)

L'article 1604 du code général des impôts régit la taxe pour frais des chambres d'agriculture, qui prend la forme d'une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Les chambres d'agriculture décident du produit de la taxe qu'elles doivent percevoir, dans la limite d'un montant maximum fixé par la loi de finances. Faute de revalorisation en loi de finances, le montant maximum est le même que l'année précédente.

La loi de finances pour 2011 a institué à l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime un mécanisme de **taux pivot**, qui permet de moduler les hausses de recettes des chambres d'agriculture, sur proposition de l'APCA. En tout état de cause, aucune chambre ne peut augmenter le produit de la TAFNB perçue par elle de plus de 3 %. Ce taux pivot ne trouve pas à s'appliquer lorsque les recettes globales de TAFNB des chambres stagnent.

Depuis 2012, les chambres départementales reversent 10 % de leurs recettes de TAFNB aux chambres régionales.

La charge finale de la TAFNB est partagée pour moitié entre le bailleur et le preneur, en cas de faire-valoir indirect.

Le produit total de la TAFNB est fixé à 297 millions d'euros depuis 2012. Il ne connaît aucune évolution, contrairement aux recettes fiscales des collectivités territoriales qui progressent du fait de la revalorisation annuelle des bases d'imposition.

Depuis 2013, l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 plafonne la recette à 297 millions d'euros, entraînant le reversement au budget de l'État de tout surplus qui serait perçu.

b) Les chambres au régime sec : une mesure sans précédent.

Le projet de loi de finances pour 2015 soumet les chambres d'agriculture à un **plan d'économies drastiques de 90 millions d'euros**, à travers la combinaison de plusieurs mesures prévues par l'article 18 :

- Tout d'abord, le 2° du III de cet article prévoit une mesure exceptionnelle pour 2015 consistant à obliger les chambres d'agriculture à **reverser au fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture l'excédent de fonds de roulement excédent 90 jours de fonctionnement**. L'article 18 précise que le calcul du fonds de roulement prend en compte les investissements programmés avant le 1^{er} juillet 2014. Les chambres d'agriculture ultramarines sont exonérées de ce prélèvement, qui devrait représenter 45 millions d'euros, selon l'évaluation fournie en annexe au projet de loi de finances. Le 3° du III instaure un **prélèvement exceptionnel de 45 millions d'euros** au profit du budget de l'État sur le fonds national de péréquation des chambres d'agriculture.

- Ensuite, le 1° du III **réduit de 5,35 % le produit de la TAFNB pour 2015** par rapport au produit notifié en 2014. Concrètement, cette disposition conduit à abaisser de 15 millions d'euros les recettes de TAFNB au profit des chambres d'agriculture. En conséquence, l'article 15 du projet de loi de finances **modifie le plafond de recettes des chambres d'agriculture prévu à**

l'article 46 de la loi de finances pour 2012, en le fixant à 282 millions d'euros au lieu de 297 millions d'euros.

- Enfin, l'alinéa 7 de l'article 18 institue une **péréquation obligatoire** entre chambres d'agriculture, en obligeant chacune d'entre elles à verser 5 % des recettes de TAFNB au fonds national de solidarité et de péréquation constitué au sein de l'APCA, qui devront être utilisées pour financer des actions collectives des chambres, dans des conditions renvoyées à un décret.

Vos rapporteurs pour avis Gérard César et Jean-Jacques Lasserre se sont particulièrement inquiétés de ce choix budgétaire très rude pour les chambres d'agriculture.

On peut comprendre la mécanique des prélèvements sur fonds de roulement, dans la mesure où les organismes publics n'ont pas vocation à accumuler des réserves. D'ailleurs, les chambres de commerce et d'industrie sont également visées par un prélèvement sur leur fonds de roulement de 500 millions d'euros par l'article 17 du projet de loi de finances pour 2015 ; il en va de même des agences de l'eau, pour lesquelles l'article 16 prévoit un prélèvement de 175 millions d'euros.

Cependant, la méthode employée laisse perplexe : ce sont ainsi les excédents de fonds de roulement de plus de 4 mois qui sont prélevés sur les chambres de commerce et d'industrie, et non de plus de 3 mois. Par ailleurs, vos rapporteurs pour avis se sont étonnés du choix de la date du 1^{er} juillet 2014 pour la neutralisation des investissements programmés dans le calcul du fonds de roulement des chambres.

La baisse de 15 millions d'euros de la TAFNB affectée aux chambres d'agriculture a vocation à être prolongée en 2016 et 2017, entraînant pour les chambres une recette moindre de 45 millions d'euros sur trois ans. Cette baisse des recettes est encore moins compréhensible. En effet, cette mesure aura pour conséquence mécanique la suppression de 300 emplois de techniciens de chambres d'agriculture, pénalisant du même coup la capacité des chambres à accompagner la transition vers l'agro-écologie et les changements de pratiques sur le terrain. Les investissements des chambres seront par ailleurs impossible à réaliser, compte tenu de la disparition de leur épargne.

On peut enfin s'interroger sur la légitimité d'une telle proposition de baisse de la TAFN. Cette taxe est payée à moitié par l'agriculteur et à moitié par le propriétaire. L'économie réalisée en baissant la taxe de 15 millions d'euros ne serait que d'environ 50 centimes d'euros par hectare, d'après les informations fournies à vos rapporteurs.

Il n'est certainement **pas souhaitable de fragiliser l'ensemble du réseau des chambres d'agriculture pour une économie aussi modeste**, qui n'aura aucun impact sur la compétitivité des exploitations. Les élus des chambres d'agriculture sont, dans leur écrasante majorité, hostile à cette baisse de recettes. Or, ils représentent le monde agricole, qui exprime là

préférer continuer à payer la TAFNB et bénéficier des services de qualité des chambres, avis qu'il conviendrait de suivre.

En conséquence, vos rapporteurs pour avis ont présenté **plusieurs amendements** à votre commission :

- Un amendement à l'article 18 et un amendement de conséquence à l'article 15 pour conserver un plafond de TAFNB à 297 millions d'euros en 2015 ;

- Un amendement, prévoyant la prise en compte des investissements programmés sur l'ensemble de l'année 2014, pour le calcul du fonds de roulement des chambres d'agriculture ;

- Enfin, un amendement prévoyant l'avis de l'APCA sur le décret définissant les conditions de fonctionnement du Fonds de péréquation.

Les trois premiers amendements ont été adoptés par votre commission, qui a en revanche n'a pas adopté le dernier, le considérant inutile.

3. La montée des inquiétudes budgétaires.

a) Des refus d'apurement communautaire en forte hausse.

La Commission diligente régulièrement des audits de conformité dans tous les États membres afin de s'assurer que les crédits de la PAC sont dépensés conformément au droit communautaire. Ces audits prennent plusieurs années, car les États membres, en cas de désaccord, sont amenés à faire part de leurs remarques, dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Des refus d'apurement interviennent en cas de manquement aux règles financières de la PAC. Certes, ils ne sont jamais répercutés sur les bénéficiaires et sont pris en charge sur le budget national, mais au prix d'ajustements budgétaires en cours d'année qui viennent minorer toutes les autres enveloppes en faveur de l'agriculture, ou nécessitent l'ouverture de crédits nouveaux en loi de finances rectificative.

Dans son rapport d'exécution budgétaire portant sur l'exercice 2013, publié en mai 2014, la Cour des Comptes regrettait l'absence de budgétisation au sein de la MAAFAR des refus d'apurement, soulignant que « si le refus d'apurement est d'un niveau très variable selon les années, son occurrence est en revanche récurrente ».

Après avoir atteint des montants élevés en 2009 et 2010, avec respectivement 123,21 millions d'euros et 172,46 millions d'euros, les refus d'apurement communautaire se sont maintenus à des niveaux très faibles ensuite, avec 37,57 millions d'euros en 2011, 78,11 millions d'euros en 2012 et 46,14 millions d'euros en 2013, correspondant sur cette dernière année à des erreurs sur la prime ovine, ainsi que sur les calculs de prime herbagère agroenvironnement de PHAE) et d'ICHN.

Or, les refus d'apurement pourraient exploser en 2014 et 2015 : la commission européenne ayant accéléré les procédures de clôture des audits en cours, le refus d'apurement anticipé pour 2014 s'élèverait déjà à 427 millions d'euros.

Ce montant élevé s'explique par l'importance des dispositifs concernés : 141 millions d'euros correspondent à une contestation de la manière d'appliquer en France la conditionnalité environnementale sur les droits à paiement uniques (DPU) et 238 millions d'euros correspondent à une contestation des revalorisations de DPU effectuées entre 2006 et 2008, la Commission européenne estimant que la France les a effectuées sans respecter la réglementation européenne.

Le contentieux sur le calcul des surfaces éligibles aux DPU est porteur d'encore plus de risques budgétaires, encourus sur les exercices à venir : la Cour des comptes estime dans son rapport que le refus d'apurement pourrait s'élever à 1,8 milliard d'euros.

Un tel montant ne pourrait être absorbé par des marges de manœuvre budgétaires, qui n'existent pas au sein de la MAAFAR. Un nouveau plan d'économies sur le budget agricole serait alors probablement la contrepartie de l'inscription de crédits supplémentaires pour faire face au refus d'apurement.

Tant les services de l'État, à travers la création de 340 emplois non permanents financés sur le programme 215, que l'Agence de services et de paiements, à travers un relèvement de 233 à 329 du nombre des emplois hors plafonds qui lui sont autorisés, sont mis à contribution pour réduire la facture pour la France de la mauvaise application de la PAC.

En tout état de cause, les refus d'apurement élevés nécessiteraient de rechercher des recettes complémentaires pour faire face à une telle dépense nouvelle.

b) Des tensions sur la réserve de crise de la PAC.

La montée des inquiétudes budgétaires vient aussi de **l'assèchement des réserves de crise du budget de la PAC, suite à la crise russe.**

Prévue par le nouveau règlement portant organisation commune des marchés (OCM), la réserve de crise constitue l'un des instruments, au sein de la PAC, pour faire face aux difficultés de certaines filières.

Elle est dotée d'environ 400 millions d'euros par an, soit 2,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020, alimentée par un prélèvement sur les aides directes supérieures à 2 000 euros, à travers le mécanisme de la discipline financière. Ce prélèvement s'est élevé à 1,3 % en 2013. Le mécanisme de discipline financière prévoit de reverser l'année suivante aux agriculteurs sous forme d'un versement complémentaire aux aides directes, les sommes mises en réserve en cas de non utilisation de la réserve de crise.

Or, cette réserve de crise, fixée à 433 millions d'euros pour 2014, est aujourd'hui quasiment épuisée, suite aux mesures de soutiens prises en faveur des secteurs des fruits et légumes et du lait, pénalisé par l'embargo russe.

Dans le même temps, le budget de la PAC a dégagé quelques excédents : les dépassements de quotas laitiers ont permis à l'Union européenne d'encaisser des recettes sous forme de pénalités infligées aux producteurs laitiers, qui s'élèvent pour la campagne 2013-2014 à 409 millions d'euros. Au total, le budget de la PAC a dégagé 448 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Les besoins budgétaires de l'Union européenne incitent la Commission européenne à réintégrer ces sommes au budget général de l'Union européenne. Or, il est nécessaire de les utiliser au contraire pour faire face aux conséquences de l'embargo russe. **Faire financer de nouveau en 2015 les mesures de compensation bénéficiant aux agriculteurs victimes de l'embargo russe par cette réserve de crise risquerait en effet de laisser la PAC sans moyens face à toute nouvelle difficulté pour le monde agricole.**

Cette bataille pour ne pas faire payer aux agriculteurs deux fois la crise russe n'est pas encore gagnée au sein des instances européennes. **Là encore, vos rapporteurs pour avis expriment le souhait que les moyens de l'agriculture restent à l'agriculture.**

II. ANALYSE DU BUDGET PAR PROGRAMME : UN BUDGET DE CONTINUITÉ.

A. LE PROGRAMME 154 : PRINCIPAL POURVOYEUR DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES DE L'ANNÉE 2015.

L'analyse des crédits du programme n° 154 a été placée sous la responsabilité de votre rapporteur pour avis Gérard César.

Le programme 154, doté de 1,624 milliard d'euros en AE et de 1,42 milliard d'euros en CP, supporte à lui seul l'essentiel des baisses de crédits de la mission, puisqu'il perd 212 millions d'euros en CP, soit une baisse de presque 13 %.

Cette réduction intervient après une baisse de 9 % en 2014 et de 15 % en 2013. En l'espace de trois exercices budgétaires, ce sont presque 700 millions d'euros qui ont disparus sur le programme 154, pour laquelle une enveloppe de 2,1 milliards d'euros était encore disponible.

La hausse de 11,4 % des AE du programme 154, qui passent de 1,46 milliard d'euros en 2014 à 1,62 milliard d'euros en 2015, constitue une augmentation technique, puisqu'elle correspond à l'inscription sur la seule année 2015 de l'ensemble de l'enveloppe quinquennale consacrée aux

mesures agro-environnementales climatiques (MAEC) et des mesures d'aides à l'agriculture biologique.

Le budget du programme poursuit en 2015 les mêmes objectifs qu'en 2014, mais avec des moyens réduits, pour la plupart des priorités.

1. L'installation : une priorité réaffirmée, dont les moyens sont largement débudgétisés.

a) L'installation, une priorité sans cesse réaffirmée de la politique agricole.

L'installation est une priorité constante de la politique agricole, qui a encore été rappelée par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, par la création d'une couverture sociale pour les candidats à l'installation, la mise en place du contrat de génération-transmission en agriculture, ou encore l'encouragement de l'installation progressive.

Le renouvellement des générations constitue en effet un impératif pour conserver une activité agricole sur les territoires ou pour diffuser le progrès techniques, les nouveaux agriculteurs ayant désormais un niveau de formation élevé assuré par l'appareil d'enseignement technique et d'enseignement supérieur agricole.

Sur les 13 000 installations d'agriculteurs constatées chaque année, un peu moins de 60 % sont éligibles au dispositif d'aide, qui ne peut s'appliquer qu'aux installés de moins de 40 ans.

L'objectif de 6 000 installations aidées par an n'a plus été atteint depuis 2008, le nombre d'installations aidées effectivement constatées se situant à environ 5 000.

Dans son bilan 2013, la mutualité sociale agricole (MSA) constate une hausse des installations, aidées comme non aidées, de 6 %. Mais ce rythme plus élevé d'installations correspond aussi à un rythme plus élevé de départs. D'après la MSA, seulement 76,7 % des départs sont compensés par des installations, aidées ou pas.

Pourtant, l'installation est souvent une réussite : près de 80 % des nouveaux agriculteurs le restent cinq ans après leur installation.

Le Gouvernement a réaffirmé l'objectif de 6 000 installations aidées par an, au sein d'une politique rénovée de l'installation qui fera désormais davantage intervenir les régions, dans le cadre de la mise en œuvre du deuxième pilier de la PAC.

b) Un soutien à l'installation qui passe de moins en moins par des crédits budgétaires.

Plusieurs lignes budgétaires contribuent à la politique de l'installation au sein du programme 154 :

- La ligne consacrée à la **dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)** est considérablement réduite, passant de 40,5 millions d'euros à 20,7 millions d'euros. Il ne s'agit pas là d'un désengagement mais de l'effet mécanique d'une modification du taux de cofinancement européen, qui passe de 50 à 80 %. Une enveloppe globale de 100 millions d'euros reste donc disponible pour la DJA.

- L'enveloppe des **prêts à l'installation** reste fixée à 63 millions d'euros, soit 4 millions d'euros de plus qu'en 2014, mais les paiements interviennent avec retard et cette ligne devrait baisser à l'avenir, dans la mesure, là aussi, où le taux de cofinancement européen est passé de 50 à 80 %. Au demeurant, seuls 22 millions d'euros sont inscrits en AE pour ce dispositif.

- Les **instruments d'aide à la cessation d'activité**, qu'il s'agisse de l'indemnité viagère de départ, du complément de retraite des agriculteurs, ou encore des aides à la cessation d'activité, pèsent encore sur le budget de l'agriculture pour un peu plus de 40 millions d'euros, bien que les premiers dispositifs n'enregistrent plus aucun nouvel entrant depuis plus de 20 ans.

- Si l'enveloppe des aides financières à l'installation est globalement maintenue grâce aux crédits européens, votre rapporteur s'inquiète cependant de **l'affaiblissement des crédits d'accompagnement** : l'enveloppe des stages à l'installation passe de 5 millions d'euros en 2014 à 3,75 millions d'euros en 2015.

Par ailleurs, les 11,5 millions d'euros qui étaient disponibles en 2014 pour financer le Fonds d'incitation et de communication à l'installation (FICIA) disparaissent du budget 2015. Les documents budgétaires indiquent que cette dépense sera prise en charge par le fonds géré par l'Agence de services et de paiement (ASP) à partir de la taxe sur la cession de terrains agricoles rendus constructibles, précisément dotée de 12 millions d'euros, mais cette taxe était déjà sensée être affectée à l'installation. Cette débudgétisation est donc assez inquiétante, d'autant plus qu'elle rappelle un désengagement de l'État opéré entre 2009 et 2012, avec la disparition des crédits alloués aux associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Adasea), leurs missions devant être totalement autofinancées par les chambres d'agriculture.

À côté des crédits budgétaires, de nombreux autres instruments contribuent à soutenir l'installation des jeunes agriculteurs : le budget 2015 **maintient les exonérations fiscales et sociales dont bénéficient les jeunes agriculteurs**.

Les crédits européens sont également mobilisés à partir de 2015 pour bonifier les droits à paiement dans le cadre de la PAC : conformément au nouveau règlement sur les aides directes, **la France consacre 1 % de l'enveloppe à une bonification des droits à paiement pour les jeunes**

agriculteurs. Cela représente 75 millions d'euros sur le premier pilier de la PAC.

Le budget 2015 n'abandonne donc pas la priorité à l'installation, même si celle-ci trouve une traduction budgétaire moindre.

Vos rapporteurs pour avis ont souhaité dé plafonner la taxe sur la cession de terrains agricoles rendus constructibles, considérant que l'ensemble des recettes encaissées à ce titre devaient revenir à l'installation, mais une telle proposition n'est pas recevable au titre de l'article 40 de la Constitution par amendement d'origine parlementaire. La loi continuera donc à plafonner à 12 millions d'euros la somme affectée à l'ASP.

Vos rapporteurs pour avis ont également souhaité par un amendement proposé à la commission des affaires économiques qui l'a adopté revenir sur la suppression malheureuse du taux réduit d'enregistrement en cas de cession de fonds agricoles, car cette suppression aurait réintégré ces cessions dans le régime général et alourdi le coût des transmissions en agriculture, pour les jeunes comme pour les moins jeunes.

2. Un budget timide en matière de gestion des risques et des aléas de production.

a) Une économie agricole plus aléatoire ?

La volatilité est désormais la règle dans l'économie agricole. Les prix des productions peuvent subir d'importantes variations d'une année sur l'autre.

En outre, les agriculteurs sont exposés aux évènements climatiques, dont la fréquence et l'importance paraissent s'être renforcées ces dernières années. Le changement climatique fait entrer les productions végétales dans une ère de plus grande incertitude.

De leur côté, les productions animales subissent le contrecoup des variations des prix des matières premières agricoles, à travers des variations fortes des prix de l'alimentation animale. Par ailleurs, les éleveurs sont soumis à un risque sanitaire, qui peut entraîner des conséquences dramatiques.

Le développement des mécanismes assurantiels constitue la réponse économique à ce climat d'incertitude. Le nouveau *Farm Bill* américain renforce ainsi le soutien public à la souscription d'assurances-récolte, en créant un programme d'assurance complémentaire. Le nouveau volet assurantiel du *Farm Bill* couvrira 130 produits agricoles différents d'élevage ou de culture et assurera aussi bien les pertes de récoltes, de chiffre d'affaires, de niveau de prix ou de marge, selon les filières agricoles.

b) Un budget qui répond imparfaitement à la problématique de la gestion des risques.

La gestion des risques fait l'objets de **crédits minimaux** inscrits au budget du programme 154.

Les **crédits de crise du dispositif Agridiff** sont maintenus à à peine 1,8 million d'euros, comme en 2015. Le **fonds d'allègement des charges (FAC)**, qui vise à supporter les intérêts d'emprunts souscrits par des agriculteurs frappés par des crises, baissent encore, passant de 2,2 millions d'euros à 1,6 million d'euros. Ces deux lignes budgétaires sont sans commune mesure avec de vrais besoins budgétaires en cas de crise grave. Elles permettent simplement de faire face à des difficultés ponctuelles : le FAC a ainsi été mobilisé en 2014 au bénéfice d'horticulteurs ou d'apiculteurs, ou encore de viticulteurs de l'Aude et de l'Hérault, touchés par des phénomènes de grêle.

Votre rapporteur pour avis note avec satisfaction l'**utilisation régulière par la MSA de ses fonds d'action sanitaire et sociale, à hauteur d'environ 30 millions d'euros par an, pour alléger les charges sociales dues par les agriculteurs touchés par des crises.** Une large part de ces fonds devrait être utilisée en 2014 pour permettre aux viticulteurs du Sud-Ouest et producteurs de fruits et légumes de faire face à la crise qui les touche. Les dispositifs ne sont d'ailleurs pas exclusifs les uns des autres.

Force est de constater que, comme chaque année, **aucune dotation budgétaire n'a été ouverte pour le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA).** Cette pratique est régulièrement critiquée par la Cour des comptes, même si l'absence de crise agricole majeure depuis deux exercices n'a pas nécessité d'ouverture de crédits.

Au final, les 147 millions d'euros de recettes provenant des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance, régies par les articles 1635 bis A et 1635 bis AA du code général des impôts, ont suffi à couvrir les besoins du FNGRA ainsi que du fonds de calamités agricoles dans les départements d'outre-mer.

Le soutien à la **souscription par les agriculteurs de primes d'assurance** suscite quelques inquiétudes. La dotation pour 2014 n'a pas permis de subventionner les primes d'assurance-récolte à hauteur de 65 %, taux plafond permis par la réglementation européenne.

Or, le projet annuel de performances qui accompagne le projet de loi de finances fixe des objectifs encore accrus de couverture assurantielle pour 2017 : 44,45 % de taux de couverture en grandes cultures ou encore 25 % en viticulture.

L'atteinte de cet objectif passe par un niveau maximal de subvention. En 2014, 19,3 millions d'euros étaient budgétés pour le soutien à l'assurance-récolte, complétés par un financement européen à hauteur de

75 %, s'élevant à 57,9 millions d'euros, pour une enveloppe totale de 77,2 millions d'euros. Or, d'après le réseau des chambres d'agriculture, la couverture des primes d'assurance à hauteur de 65 % aurait nécessité 105,2 millions d'euros. En conséquence, le taux de subvention a été abaissé en grandes cultures à 43 % de la prime d'assurance.

Pour 2015, 24,3 millions d'euros de crédits ont été budgétés, ce qui permettra de mobiliser 72,9 millions d'euros de crédits communautaires, pour une enveloppe totale de 97,2 millions d'euros. Un financement à 65 % ne sera donc toujours pas possible.

C'est pourquoi vos rapporteurs pour avis ont proposé à la commission, qui l'a accepté, de doter le programme 154 de 2 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de l'assurance-récolte, pour se rapprocher le plus possible du niveau maximal de subvention, et ce, afin de ne pas décourager la souscription de polices d'assurances pour faire face au risque climatique.

Enfin, si le projet de loi de finances ne comporte aucune disposition concernant la déduction pour aléa (DPA), celle-ci doit être encouragée pour favoriser la constitution d'une épargne de précaution de l'exploitant agricole. Il s'agit en réalité d'une provision pour risques.

La dépense fiscale pour l'État reste faible : à peine 7 millions d'euros par an.

Comme lors de la discussion du budget pour 2014, vos rapporteurs pour avis ont proposé à votre commission, qui l'a accepté, **un amendement visant à moins pénaliser les agriculteurs lors de l'application du mécanisme de réintégration au revenu imposable** des sommes non utilisées épargnées au sein de la DPA.

L'amendement, identique à celui défendu en 2014, propose de retenir le taux d'intérêt légal et non le taux des intérêts de retard comme taux d'actualisation au moment de la réintégration.

3. Faire mieux avec moins pour le développement économique des filières.

Les crédits en faveur du développement économique des filières relèvent de plusieurs lignes budgétaires, qui connaissent des évolutions contrastées.

a) Le maintien des crédits à l'export et à l'agroalimentaire.

Ces lignes budgétaires indispensables au développement économique de l'agriculture et de l'agroalimentaire sont reconduites entre 2014 et 2015 :

- Les **crédits de soutien à l'export sont conservés**, à hauteur de 10,2 millions d'euros en 2015 contre 9,9 millions d'euros en 2014. Ils avaient fortement baissé les années précédentes. Cette stabilisation va dans le bon sens, et permet d'honorer les conventions passées avec les organismes nationaux chargés de la promotion collective des produits agricoles et agroalimentaires français : la SOPEXA, Ubifrance, l'ADEPTA ou encore le Cenecea.

- Les **crédits en faveur des industries agroalimentaires** sont conservés, comme en 2014, à hauteur de 5,7 millions d'euros.

b) La traduction budgétaire du plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations agricoles (PCEA).

Le PCEA avait été annoncé par le Président de la République lors de son intervention au sommet de l'élevage à Cournon le 2 octobre 2013. Il a été présenté par le Gouvernement et l'Association des régions de France en juin 2014.

Sa dotation totale est de 200 millions d'euros par an sur l'ensemble de la période 2014-2020, financés à la fois par l'État, les régions et le FEADER. Ce plan a pour but de permettre aux exploitations agricoles :

- d'améliorer leur compétitivité.
- d'adapter les systèmes de production aux nouvelles contraintes (en particulier dans le secteur laitier).
- de rechercher une meilleure performance économique, environnementale et sanitaire.
- de diminuer les charges d'exploitation.
- d'améliorer les conditions de travail.

La question de l'amélioration de la performance énergétique doit être traitée à travers le PCEA.

La priorité à l'élevage est donc prise en compte dans le plan, qui fait l'objet au niveau régional d'un comité de suivi.

La ligne de 46,1 millions d'euros en CP qui était consacrée en 2014 au plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE), au plan végétal pour l'environnement (PVE) et au plan de performance énergétique (PPE) est remplacée dans le budget pour 2015 par une ligne dotée de 44,7 millions d'euros en CP, mais appelé à progresser du fait de l'inscription de 56 millions d'euros en AE.

Le FEADER sera chargé du cofinancement de crédits nationaux à hauteur de 63 % dans les régions de transition et 53 % dans les autres régions.

c) La confirmation de la priorité à l'élevage.

La priorité à l'élevage passe par le maintien dans le budget 2015 d'une ligne de crédits de 232 millions d'euros pour la prise en charge de la part nationale de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN).

L'ancienne prime herbagère agro-environnementale (PHAE), qui représentait 54,9 millions d'euros en 2014, disparaît du budget.

La PHAE est fusionnée avec l'ICHN, qui représentait 178,9 millions d'euros dans le précédent budget, soit 233,7 millions d'euros pour les deux dispositifs.

L'augmentation du taux de soutien européen dans le cadre du deuxième pilier pour l'ICHN permet, avec la même enveloppe de crédits nationaux, de faire progresser les versements aux agriculteurs au titre de l'ICHN à travers une revalorisation de 15 % de l'ICHN, déjà mise en œuvre.

En outre, deux mesures ont été mises en place pour 2015 :

- un **montant supplémentaire jusqu'à 75 hectares** est versé au titre de l'ICHN.

- **les éleveurs laitiers des zones défavorisées simples et de piémont jusqu'à maintenant exclus de cette aide pourront en bénéficier dès 2015.**

Dans le secteur équin, les actions en faveur du cheval conservent une dotation d'un peu plus de 5 millions d'euros.

d) La confirmation de l'aide à l'agriculture ultramarine

- L'outre-mer conserve également l'essentiel de sa dotation : le projet de loi de finances prévoit l'utilisation de 84 millions d'euros pour l'aide à la filière canne à sucre, contre 86,4 millions d'euros en 2014. Les aides décidées dans le cadre du comité interministériel de l'Outre-mer (CIOM), afin de favoriser la diversification agricole outre-mer, sont prévues à hauteur de 31,4 millions d'euros en 2015, contre 30 millions d'euros en 2014. Par ailleurs, l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (Odeadom) disposera d'une enveloppe d'intervention de 6,1 millions d'euros en 2015, comme en 2014.

Dans le but de renforcer le soutien du programme 154 à l'agriculture ultra-marine, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement qui relève de 6 millions d'euros les crédits en faveur de la filière canne à sucre dans les outre-mer, pour 2,4 millions d'euros, et ceux en faveur de la diversification agricole, à hauteur de 3,6 millions d'euros. Il s'agit là d'une demande forte pour aider au développement agricole outre-mer, dans la foulée des propositions émises dans le cadre du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), mis en place début 2009.

Le programme des investissements d'avenir (PIA) doit également venir en appui à l'investissement dans l'agriculture ultra-marine, et en

particulier dans la filière sucre, pour lui permettre de faire face à la fin des quotas sucriers en 2017.

e) Un sujet d'inquiétude : la forte réduction des crédits de FranceAgrimer.

L'établissement public FranceAgrimer est chargé de mettre en œuvre la politique d'orientation des filières et de promotion des produits, discutée au sein des 11 conseils spécialisés de l'établissement.

Les crédits d'intervention dont dispose l'établissement à cette fin n'ont cessé de diminuer ces dernières années. Lors de la précédente discussion budgétaire, déjà, l'enveloppe de 97 millions d'euros avait été réduite à 87 millions d'euros, avec une compensation de 10 millions d'euros devant être prise sur le CAS DAR.

Pour 2015, la baisse est spectaculaire, puisque le programme 154 ne prévoit que 25,4 millions d'euros de CP pour financer les interventions de l'établissement, soit 61,8 millions d'euros de moins qu'en 2014 !

Certes des compensations sont là aussi prévues, puisque FranceAgrimer devrait recevoir des ressources complémentaires à celles apportées par la dotation budgétaire :

- 18 millions d'euros sont prévus en provenance du CAS DAR.

- 34 millions d'euros devrait être versés à FranceAgrimer au titre des programmes d'investissement d'avenir (PIA).

La débudgétisation opérée dans le budget 2015 des crédits de FranceAgrimer n'est pas sans poser problème :

- d'une part, **ces ressources répondent à des logiques propres :** FranceAgrimer aura une moindre liberté d'utilisation des fonds car il faudra que les projets et actions financées répondent aux cahiers des charges du CAS DAR et du commissariat général à l'investissement qui gère le PIA ;

- d'autre part, la **compensation n'est pas intégrale** : il manque 10 millions d'euros. D'ores et déjà, cette baisse de crédits oblige FranceAgrimer à revoir le périmètre de ses interventions. La fin du soutien aux actions de promotion collective est envisagée. Sur un budget total de promotion de 200 millions d'euros, dont une part prépondérante est financée par des crédits européens dans le cadre des OCM vitivinicoles et fruits et légumes, cela pourrait représenter, d'après les informations fournies à votre rapporteur, entre 17 et 18 millions d'euros par an. Ces sommes devront être prises en charge par les interprofessions, si elles souhaitent maintenir les mêmes actions de promotion.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de la capacité de FranceAgrimer à mener une politique active de soutien aux filières avec des moyens aussi disparates et globalement en baisse. Une évaluation des effets de cette politique de baisse des dotations budgétaires devrait au minimum être présentée à l'appui du prochain projet de loi de finances.

f) Des allègements de charges qui coûtent moins cher à l'État.

Poste principal de dépenses du programme 154, la **compensation des exonérations de charges sociales pour les travailleurs saisonniers, dit dispositif TO-DE**, est en baisse en 2015 par rapport à 2014, à **418 millions d'euros au lieu de 473 millions d'euros**. Ces sommes sont destinées à rembourser à la MSA la non-perception de recettes du fait de ce dispositif. L'allègement enregistré en 2015 résulte :

- **d'économies résultant de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité** : le différentiel entre les allègements de droit commun et les allègements spécifiques au dispositif TO-DE en est légèrement réduit ;

- **de la suppression de l'allègement TO-DE pour les entreprises de travaux ruraux, agricoles et forestiers (ETARF)** ;

- **de la suppression de l'exonération de charges salariales au titre du contrat vendanges**. Votre rapporteur pour avis ne partage pas la volonté de mettre fin à cette exonération et a présenté un amendement, que votre commission a accepté, à l'article 47, pour conserver l'actuelle exonération totale.

4. Un budget qui traduit la priorité à l'agro-écologie.

L'agro-écologie était l'un des axes majeurs, sinon l'axe majeur, du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Elle est mise en œuvre dans la loi de finances pour 2015 à travers plusieurs dispositifs :

- **d'importants crédits sont ouverts pour financer de nouvelles mesures agroenvironnementales (MAE)** orientées vers l'amélioration des systèmes d'exploitation ayant pour but d'adopter ou de conforter des pratiques respectueuses de l'environnement à l'échelle de l'exploitation dans son ensemble, qu'il s'agisse de systèmes grandes cultures, polyculture-élevage ou herbager. Si 36,6 millions d'euros ont été inscrits en CP, les AE se montent à 158,7 millions d'euros, dans la mesure où c'est l'ensemble de l'engagement pluriannuel sur cinq ans qui doit être budgété. Ces mesures font l'objet d'un cofinancement communautaire de 75 % sur le deuxième pilier. En outre, les collectivités territoriales et les Agences de l'eau seront fortement mises à contribution pour financer les MAE.

- Ensuite, le programme 154 voit s'ouvrir une **nouvelle ligne de crédits en faveur de l'agriculture biologique**, dotée de 29 millions d'euros en CP et 145 millions d'euros en AE. La différence entre AE et CP s'explique de la même manière que pour les MAE. Les aides à l'agriculture biologique, qu'il s'agisse de la conversion ou du maintien, bénéficiaient depuis 2010 des aides du 1^{er} pilier de la PAC, n'appelant aucun cofinancement national. La

nouvelle architecture de la PAC reclasse ces aides au sein du second pilier avec un système d'engagements pluriannuels identique à celui des MAE. Elles seront également cofinancées par le FEADER à 75 % ;

- enfin, bien que ne nécessitant pas de crédits budgétaires, le projet de loi de finances pour 2015 est marqué par la volonté de **développer la méthanisation agricole**. L'article 42 transforme ainsi en exonération de plein droit l'exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises les méthaniseurs alimentés principalement par des produits agricoles. **Votre commission, sur proposition de vos rapporteurs pour avis, a proposé d'étendre cette exonération aux locaux de stockage liés à l'activité de méthanisation, comme cela existe pour les hangars agricoles, en déposant un amendement à l'article 42.**

Manifestant son souci de préserver l'attractivité de la production en mode biologique, votre commission a également, sur proposition de vos rapporteurs pour avis, adopté un amendement prolongeant de 3 ans jusqu'en 2017 le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique, prévu à l'article 244 *quater* L du code général des impôts, et dont la fin était programmée pour 2014.

B. LE PROGRAMME 149 : LA FORÊT PASSE SOUS LES 300 MILLIONS D'EUROS.

L'analyse des crédits du programme 149 a été placée sous la responsabilité de votre rapporteur Jean-Jacques Lasserre.

1. L'Office national des forêts : acteur majeur mais fragile de la forêt française.

a) L'Office national des forêts, un acteur majeur de la filière bois.

Etablissement public de l'État, l'Office national des forêts (ONF) a été créé en 1966, succédant à l'administration des eaux et forêts, pour gérer les forêts publiques, et en particulier les **forêts domaniales**, qui appartiennent à l'État et représentent **1,8 millions d'hectares**, soit un peu plus de 10 % des forêts françaises.

L'ONF dispose d'un **statut dérogatoire** par rapport aux autres établissements publics industriels et commerciaux, puisque les deux tiers de ses agents sont des fonctionnaires.

Outre sa mission de gestion des forêts domaniales, l'ONF a pour mission de gérer les forêts des collectivités, selon le régime forestier. Ces forêts représentent 18 % des surfaces boisées en France, soit **2,9 millions d'hectares**. Enfin, l'ONF assure diverses missions d'intérêt général et réalise des prestations de service dans le domaine forestier. A ce titre, l'ONF assure l'accueil du public ou encore assure pour le compte de l'État des services de

restauration de terrains de montagne (RTM), et de défense des forêts contre les incendies (DFCI).

L'ONF commercialise chaque année environ 40 % des bois mis sur le marché en France (50 % du chêne, 35 % du sapin-épicéa et 90 % du hêtre) : 6,3 millions de mètres cubes (Mm³) provenant de la forêt domaniale et 8,3 Mm³ provenant des forêts des collectivités territoriales, ce qui en fait un acteur majeur de la mobilisation du bois. C'est d'ailleurs grâce à l'ONF que la permanence de l'approvisionnement en bois est assurée.

b) Le rapport de la Cour des comptes confirme les difficultés de l'ONF.

En juin 2014, la Cour des Comptes a adopté un rapport particulier portant sur la situation de l'ONF entre 2009 et 2012. **Ce rapport met en lumière les difficultés structurelles de l'ONF depuis plusieurs années**, et qui ont pour conséquence un résultat net de l'établissement tout juste à l'équilibre, et une trésorerie négative au 31 décembre de chaque année d'environ 300 millions d'euros.

La progression des charges de l'ONF résulte largement d'une **augmentation de sa masse salariale**, passée de 408 millions d'euros en 2004 à 470 millions d'euros en 2014. L'augmentation du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale « Pensions » y est pour beaucoup, puisque ce poste est passé durant la même période de 47,7 millions d'euros à 104 millions d'euros. Les revalorisations statutaires ont aussi pesé sur les comptes de l'ONF, la Cour des comptes estimant que le cadre fixé par le nouvel espace statutaire (NES) a représenté un surcoût annuel de plus de 5 millions d'euros. Si l'office a respecté l'objectif de baisse de ses effectifs de 1,5 % par an fixé par les deux contrats d'objectifs et de performances (COP) signés avec l'État respectivement pour les périodes 2007-2012 et 2012-2016, la masse salariale n'est stabilisée que depuis 2012. Cette **stabilisation a été obtenue au prix d'une saignée dans les effectifs de l'Office, qui sont passés de 10 366 agents en 2004 à 8 968 en 2014, dont 2 953 ouvriers forestiers**.

À côté d'un problème de dépenses, l'ONF rencontre des **difficultés à faire progresser ses recettes**. La Cour des comptes souligne que « *les objectifs de volume de récolte n'ont pas été atteints* » en forêt domaniale. Par ailleurs, les prix du bois sont restés faibles durant les dernières années, faisant stagner les produits de la vente de bois. Pour 2014, les résultats pourraient cependant être meilleurs qu'escomptés du fait d'une bonne tenue des prix, avec 260 millions d'euros de recettes contre 240 millions d'euros prévus. En forêt des collectivités, les objectifs de mobilisation du bois sont mieux atteints, l'ONF ayant récolté en moyenne sur 2007-2012, 7,7 Mm³ par an. Mais une progression plus forte est encore possible jusqu'à 10 Mm³ à moyen terme.

La Cour des comptes souligne également qu'il existe une charge importante que l'ONF conserve dans l'exercice des missions d'intérêt

général, alors que celles-ci devraient être entièrement supportées par l'État. La Cour constate enfin que les activités du secteur concurrentiel, pour beaucoup assurées par des filiales, sont pour certaines déficitaires, et recommande de se séparer de participations de l'office dans ses filiales.

c) Un soutien de l'État en retrait par rapport aux années précédentes.

Les dotations budgétaires au profit de l'ONF forment la majorité des crédits du programme 149. Elles se décomposent en plusieurs blocs :

- la **contribution d'équilibre**, qui avait été relevée de 10 millions d'euros en 2014, est abaissée de 20 millions d'euros pour 2015, pour représenter **31,6 millions d'euros** ;

- les **missions d'intérêt général**, constituées des actions de défense des forêts gérées par l'ONF contre les incendies ou la restauration des terrains de montagne, ou encore les travaux pour prévenir les mouvements des dunes littorales, sont financées à hauteur de **22,3 millions d'euros**, soit exactement le même montant qu'en 2014 ;

- enfin, l'État maintient le **versement compensateur à 140,4 millions d'euros**. Relevé de 20 millions d'euros en 2014, le versement compensateur représente le différentiel entre les recettes et produits de la gestion des forêts des collectivités territoriales par l'ONF. La prise en charge de cette mission est complétée par les contributions des communes forestières sous une double forme : une contribution de 2 euros par hectare de forêt gérée par l'ONF et un pourcentage sur les ventes de bois effectuées par l'ONF, au titre des frais de garderie. Le total des contributions des collectivités territoriales s'élève à environ 30 millions d'euros par an.

Au final, l'État prévoit de réserver à l'ONF une **enveloppe globale de 194,3 millions d'euros**, soit les deux tiers du budget du programme 149.

d) Préserver un avenir pour l'ONF.

La programmation budgétaire fait **le pari d'un redressement des recettes de l'ONF fournies par le marché**. Il est vrai que l'établissement a modernisé ses techniques de ventes de bois, en basculant depuis 2006 ses ventes de bois sur pied par adjudications publiques vers des ventes par contrats de bois façonnés, permettant d'améliorer la valeur ajoutée pour l'ONF. L'ONF a développé également des activités nouvelles assez dynamiques, comme la vente de plaquettes forestières pour les chauffages bois.

Si l'effort demandé à l'ONF de se passer de 20 millions d'euros de subventions par rapport à 2014 paraît atteignable, en tout état de cause, votre rapporteur pour avis souligne la nécessité de **ne pas décourager l'Office**, qui a déjà effectué des efforts considérables.

Ayant perdu presque 20 % de ses effectifs depuis 15 ans, l'établissement doit baisser encore de 150 ETP par an son plafond d'emploi,

pour respecter le COP 2012-2016. **Il conviendrait de ralentir ce rythme effréné de destruction des emplois forestiers, faute de quoi le maillage territorial de l'ONF finira par devoir être totalement revu.**

Au final, votre rapporteur pour avis réclame le **maintien d'un soutien de l'État** à l'ONF dans le futur COP qui a été annoncé, pour remplacer l'actuel, qui n'est plus adapté à la situation : la bonne santé de l'Office conditionne celle de la filière bois dans son ensemble.

2. Des coupes rases budgétaires en 2015 qui mettent à mal l'ambition forestière nationale.

a) Des crédits à leur étiage historique.

L'analyse globale de l'enveloppe budgétaire du programme 149 montre une forte baisse des crédits :

- **les AE** passent de 321 millions d'euros en 2014 à 279 millions d'euros en 2015, soit une **baisse de 13,1 %**.

- **les CP** passent de 338 millions d'euros en 2014 à 297 millions d'euros en 2015, soit une **baisse de 12,1 %**.

L'ensemble du programme, passe donc en dessous de la barre des 300 millions d'euros, alors qu'il avait atteint les 400 millions d'euros après la tempête de 1999, et qu'il était monté à plus de 350 millions d'euros après la tempête Klaus de 2009.

Cette baisse s'explique pour 20 millions d'euros par la réduction des crédits au bénéfice de l'ONF.

Elle s'explique aussi par une **économie non récurrente sur les crédits en faveur du Centre national de la propriété forestière (CNPF)**. Établissement public à caractère administratif, le CNPF a pour mission de contribuer aux actions de développement concernant la forêt privée, par l'animation, la coordination, la recherche, la formation, et la diffusion des connaissances. Son action s'appuie sur les 18 Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF). Avec un budget d'environ 40 millions d'euros par an, le CNPF et les centres régionaux emploient environ 500 personnes, notamment des techniciens chargés d'encourager la gestion durable de la forêt privée, forêt qui produit un peu plus de 20 Mm³ de bois par an.

Disposant d'une trésorerie jugée abondante par le Gouvernement, estimée à sept mois de fonctionnement, le CNPF se voit **privé en 2015 de la dotation de 16 millions d'euros dont il bénéficiait en 2014**.

Votre rapporteur estime que, si les établissements publics n'ont pas vocation à faire des réserves trop abondantes, il est nécessaire de retenir une approche prudente en matière de prélèvement sur fonds de roulement. Mettre en difficulté le CNPF irait à l'encontre de l'objectif de mobilisation du

bois, qui était celui du volet forestier de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Les autres lignes de crédit du programme 159 sont, pour leur part, globalement stables :

- la **restauration de terrains de montagne** par les autres acteurs que l'ONF dispose d'une enveloppe de 9,6 millions d'euros en CP, comme en 2014 ;

- les crédits en faveur des actions de **défense de la forêt contre les incendies**, destinés aux autres acteurs que l'ONF, s'élèvent en 2015, comme en 2014, à 16,6 millions d'euros en CP ;

- la subvention pour charges de service public au profit de **l'Institut technique du bois, de l'ameublement et de la forêt**, FCBA, est maintenue comme en 2014 à 7,5 millions d'euros, ce qui représente un peu moins du quart de son budget de fonctionnement. Le FCBA coopère avec les instituts et organismes de recherche pour apporter son appui à la filière bois dans le domaine de la recherche appliquée ;

- enfin, les **crédits de nettoyage des parcelles affectées par la tempête Klaus** de 2009 sont inscrits comme le prévoit l'exécution du plan chablis mis en place après la tempête, pour un montant de 42,9 millions d'euros, soit 1 million d'euros de moins qu'en 2014. Ce plan doit mobiliser sur la période 2009-2017 pas moins de 536 millions d'euros, dont 61 millions d'euros provenant du deuxième pilier de la PAC. Au 1^{er} juin 2014, 355 millions d'euros de subventions pour le nettoyage des parcelles, dont 22 millions d'euros en provenance des crédits européens, avaient déjà été engagés auprès des bénéficiaires.

b) Le fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) : un outil faiblement doté.

Le projet de loi de finances pour 2014 a annoncé la création d'un nouvel instrument financier pour la forêt : le fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB). L'article 67 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'octobre 2014, a inscrit le FSFB dans la loi, et a précisé son rôle à l'article L. 156-4 du code forestier, dans l'attente d'un décret d'application qui devrait intervenir début 2015.

Destiné à combler le vide laissé par la disparition en 1999 du fonds forestier national (FFN) créé en 1946, le FSFB a pour double objectif :

- de **soutenir des investissements** en amont et en aval de la filière bois, par exemple pour améliorer la desserte des massifs forestiers, pour améliorer les techniques de prélèvement du bois en forêt, pour mutualiser entre entreprises forestières les investissements immatériels ou encore pour favoriser la constitution d'outils de transformation.

- de **mener des actions d'animation**, d'études, de recherche et d'innovation, par exemple lors des phases de lancement des stratégies locales de développement forestier (SLDF), ou pour favoriser le regroupement de propriétaires.

Article L. 156-4 du code forestier

« En application des articles L. 112-1 et L. 121-1 et afin de permettre la valorisation de l'ensemble des fonctions économiques, sociales et environnementales des bois et forêts, l'État concourt par le fonds stratégique de la forêt et du bois au financement de projets d'investissements, prioritairement en forêt, et d'actions de recherche, de développement et d'innovation qui s'inscrivent dans le cadre des orientations stratégiques du programme national de la forêt et du bois et des priorités arrêtées dans les programmes régionaux de la forêt et du bois. Ces projets et ces actions visent notamment à améliorer la gestion durable et multifonctionnelle de la forêt.

« Les mécanismes d'abondement du fonds stratégique de la forêt et du bois intègrent les fonctions d'intérêt général de la forêt mentionnées à l'article L. 112-1.

« Un décret définit les modalités de gouvernance du fonds et les règles d'éligibilité à son financement. »

Les crédits budgétaires ne sont qu'une des ressources du FFSB, et s'inscrivent déjà en recul par rapport à 2014 : seulement 21,8 millions d'euros sont inscrits en CP en 2015, contre 25,5 millions d'euros en 2014 et les AE tombent de 14,4 millions d'euros à 10,7 millions d'euros.

Outre les crédits budgétaires, le FFSB est alimenté par environ **3,8 millions d'euros de recettes provenant de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties**, perçue sur tous les immeubles classés au cadastre en nature de bois et forêt, et qui était affectée avant 2014 aux chambres d'agriculture, pour financer les actions prévues aux plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF). Votre rapporteur pour avis souligne comme l'année dernière à cet égard que si ces crédits sont affectés au FFSB, il est essentiel qu'ils continuent à financer les PPRDF, pour ne pas pénaliser cette démarche en faveur de la forêt et du bois lancée à la suite de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 par les chambres d'agriculture.

Enfin, le FFSB doit percevoir le **produit de la taxe de défrichement**, créée par la loi d'avenir, et qui devrait rapporter environ 18 millions d'euros par an en régime de croisière.

Au final, le FFSB ne dispose donc que de 43,6 millions d'euros pour relancer la politique d'intervention économique en faveur de la forêt et du bois. Et encore, cette évaluation suppose que le produit de la taxe de défrichement soit réellement perçu, or, l'évaluation à 18 millions d'euros n'est pas certaine et ne pourra être observée qu'en régime de croisière, vraisemblablement pas sur le budget 2015.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la capacité à satisfaire la nouvelle ambition forestière proclamée avec si peu de moyens. On peut au

demeurant regretter que l'action en faveur du bois ne se traduise pas par la création d'un compte d'affectation spéciale pour le FSFB, comme cela avait été demandé durant la discussion du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Les professionnels du bois estiment qu'il faudrait 150 millions d'euros par an environ pour relancer la filière bois. Le projet de loi de finances pour 2015 en est loin. La mobilisation du bois reposera donc d'abord et avant tout sur la bonne volonté des acteurs, aidés par des dispositifs fiscaux maintenus, mais de faible ampleur.

Alors que le projet de loi relatif à la transition énergétique encourage le développement des chaudières à biomasse, et donc offre de nouvelles perspectives à la filière bois, celle-ci manque cruellement de crédits pour financer sa modernisation.

La piste de l'allocation de crédits carbone n'étant plus pertinente, du fait de la faiblesse des cours des crédits carbone, il faudrait envisager de nouvelles recettes pour abonder le FSFB.

C. LE PROGRAMME 206 : DES CRÉDITS PRÉSERVÉS POUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE.

L'analyse des crédits du programme 206 a été placée sous la responsabilité de votre rapporteure Frédérique Espagnac.

1. Un niveau élevé de sécurité sanitaire, qui n'empêche pas certaines inquiétudes.

a) Un niveau élevé de sécurité sanitaire.

(1) Les risques globalement maîtrisés.

L'importance et la variété des activités agricoles en France nécessitent une surveillance constante d'un nombre important de risques, qu'ils concernent le secteur végétal, animal, ou encore l'alimentation.

En matière de risques dans le secteur végétal, les organismes nuisibles aux cultures sont globalement sous contrôle :

- la **flavescence dorée de la vigne** est en progression depuis 2012, mais fait l'objet d'une surveillance constante et d'un dispositif de lutte obligatoire dans les départements et régions touchés, seules la Lorraine et l'Alsace en étant exempts ;

- la **sharka du prunus** continue de susciter une certaine inquiétude, la maladie étant détectée à des taux importants sur l'ensemble du territoire. La destruction des parcelles contenant les arbustes infectés reste la seule réponse pour limiter la progression de ce virus ;

- le **cynips du châtaignier**, qui fait aussi l'objet de mesures de lutte obligatoires, est présent dans les régions Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Auvergne, Centre, Pays de la Loire, Bourgogne et Franche-Comté. Sa progression se poursuit mais des moyens de lutte biologique semblent être assez efficaces ;

- la **chrysomèle du maïs** n'est pas éradiquée mais la surveillance peut être allégée ;

En matière de risque sanitaire pour les cheptels, la situation paraît également sous contrôle :

- la France n'a enregistré que trois cas **d'encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST)** chez les bovins depuis 2012. Il s'agit des formes atypiques de la maladie. Chez les petits ruminants, 85 % des foyers de tremblante correspondent à des cas de tremblante atypique. En 2013, seulement 13 cas sur près de 51 000 tests ont été repérés chez les ovins et 5 sur 59 000 chez les caprins ;

- la France n'a plus enregistré de cas de **fièvre aphteuse** depuis 2001. Elle n'a plus non plus enregistré de grippe aviaire depuis 2009, mais maintient un dispositif de surveillance ;

- la France continentale a récupéré son statut de pays indemne par rapport à la **fièvre catarrhale ovine (FCO)** en décembre 2012, 6 ans après sa réapparition en 2006. En revanche, la maladie conserve des foyers en Corse, justifiant des mesures de lutte : le comité de pilotage national FCO a décidé en avril 2014 de l'organisation d'une deuxième campagne de vaccination obligatoire, dans les mêmes conditions que la campagne de vaccination 2013, touchant tous les ruminants, gratuite pour les éleveurs ;

- la **grippe porcine** n'a touché que trois foyers en 2013 et reste également sous surveillance ;

- la **tuberculose bovine**, qui constitue l'une des maladies infectieuses les plus difficiles à combattre en raison des difficultés à la diagnostiquer, de sa longue période d'incubation et de sa résistance, est encore présente sur le territoire. Son taux de prévalence n'est que de 0,77 %, ce qui permet à la France de conserver un statut « indemne ». Mais elle persiste dans certains départements comme la Dordogne et la Côte d'Or et le renforcement des plans de surveillance et de lutte génère des coûts importants, tant pour le dépistage, que pour l'indemnisation des éleveurs en cas d'abattage ;

- la **maladie de Schmallenberg** pénalise les élevages touchés (1 % des exploitations bovines et 2 % des exploitations ovines), mais son impact paraît assez limité.

Enfin, la **maîtrise du risque de toxi-infections alimentaires collectives (TIAC)** reste bonne, même si la dernière étude de l'Institut national de veille sanitaire disponible, portant sur l'année 2012, montre une

augmentation de 12 % du nombre de foyers de TIAC, avec 1 288 foyers repérés, affectant 10 258 personnes, dont 6 sont décédées. L'augmentation des foyers n'est pas forcément la preuve d'un risque moins bien maîtrisé mais d'un système de surveillance plus performant.

(2) Des normes européennes exigeantes.

Le dispositif national de surveillance et de lutte contre les dangers sanitaires dans le secteur végétal, animal, ou dans l'alimentation, s'inscrit dans un cadre européen très strict.

Le **paquet hygiène**, adopté entre 2002 et 2005 et applicable depuis 2006, est composé de plusieurs textes communautaires relatifs aux aliments pour animaux, à l'hygiène des denrées alimentaires, des denrées animales ou encore à l'organisation des contrôles officiels, qui visent à assurer partout dans l'Union européenne un haut niveau de sécurité sanitaire.

La France est tenue de l'appliquer et de mettre en œuvre des plans de contrôle et de surveillance, et une large part des crédits du programme 206 répond à cet impératif européen.

Les informations sur les risques sont partagées entre États membres de l'Union européenne à travers le **réseau d'alerte rapide** (RASFF), créé en 1979 et désormais ouvert aux consommateurs.

b) La nécessaire prise en compte des failles dans le dispositif de sécurité sanitaire.

(1) Un rapport sévère de la Cour des Comptes.

Dans le cadre de son rapport public annuel 2014, la Cour des comptes a critiqué l'insuffisance des contrôles des services de l'État en matière de sécurité alimentaire.

La Cour déplore notamment le **faible nombre de contrôles** dans le secteur végétal, effectués par les directions régionales de l'alimentation (DRAL) : le taux de contrôle s'établit à 1,2 % des exploitations, et les arboriculteurs et maraîchers, qui ne bénéficient pas d'aides au titre de la PAC, ne seraient quasiment jamais contrôlés. Dans le domaine végétal, elle pointe aussi l'absence de plan de surveillance des contaminants à risque et de plan de contrôle ciblé sur les zones à risque.

La Cour critique également la **diminution des contrôles dans les établissements de production et de transformation de denrées d'origine animale**. Il est vrai qu'il existe plus de 500 000 établissements, dont un peu moins de 25 000 établissements bénéficiant d'un agrément sanitaire, eu égard aux activités qui y sont menées, et plus de 370 000 établissements de remise directe (restaurants, commerces de détail, de la boucherie à la grande distribution). Entre 2009 et 2012, 7 % des établissements agréés n'ont fait l'objet d'aucun contrôle. Concernant les établissements de remise directe, la fréquence de contrôle par les services de l'État est de l'ordre de 10 à 12 ans.

Globalement, toutes catégories confondues, les contrôles ont baissé sur la période 2009-2012 de 17 %.

La Cour constate également que **l'autocontrôle par les professionnels n'est pas suffisamment encadré par les pouvoirs publics**, laissant un doute sur la qualité des analyses produites par les laboratoires missionnés par les entreprises du secteur.

La Cour pointe ensuite le très **faible nombre -peine 1 311- de contrôles « à destination » effectués sur les produits provenant d'autres États membres de l'Union européenne**, alors que le taux de non-conformités sur ce commerce intra-communautaire est important : 25 % pour les produits à base de viande.

Plus grave, la Cour des comptes relève que les **non-conformités constatées sont rarement sanctionnées**, et que les suites des contrôles effectués par les agents des services vétérinaires sont insuffisamment contraignantes. Il est vrai que les suspensions ou retraits d'agrément sont exceptionnels.

(2) Répondre aux demandes de l'Office européen vétérinaire.

L'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) est un service de la Commission européenne placé auprès de la direction générale santé et consommateur (DG SANCO). Il est chargé d'effectuer des audits et inspections dans les États membres de l'Union européenne visant à vérifier le respect par ces derniers de la réglementation sanitaire européenne ou à améliorer les techniques de contrôle.

Un audit effectué du 11 au 20 juin 2013 par l'OAV dans les abattoirs de volaille en France et publié fin 2013 a mis en évidence qu'il subsistait dans ces établissements, depuis le dernier contrôle datant de 2008, de graves non-conformités dans le dispositif d'inspection.

L'OAV critiquait notamment la réalisation de contrôle par les exploitants eux-mêmes et non par un vétérinaire officiel, contrairement à ce qu'exige la réglementation européenne.

L'OAV critiquait aussi certaines insuffisances en matière d'hygiène ou encore de respect du bien-être animal au moment de l'abattage, insuffisances qui passent au travers des mailles du filet des contrôles officiels.

Plus grave, les conclusions de l'OAV pointaient également l'absence de suites en cas de non-conformités constatées, notamment en présence d'analyses mettant en évidence la présence de salmonelle.

Dans ses conclusions, l'OAV **réclame donc un renforcement des contrôles officiels sur les abattoirs de volailles.**

2. La priorité à la sécurité sanitaire confirmée dans le budget 2015.

a) Des crédits globalement maintenus.

Les crédits du programme 206 visent à couvrir les besoins en matière de sécurité sanitaire et alimentaire liée aux produits agricoles et alimentaires.

La programmation budgétaire est effectuée en prenant l'hypothèse d'une pression sanitaire constante, sans anticiper sur d'éventuelles crises sanitaires, qui demandent des crédits supplémentaires imprévisibles et sans commune mesure avec les budgets ordinaires de fonctionnement de la sécurité sanitaire.

Votre rapporteure pour avis note avec satisfaction que l'enveloppe allouée au programme est globalement maintenue, pour répondre à l'impératif de conserver un haut niveau de sécurité sanitaire et alimentaire, et reste au-dessus des 500 millions d'euros, tant en AE qu'en CP. **Cette priorité à la sécurité sanitaire ne se dément pas depuis le rebasage du programme effectué dans le projet de loi de finances pour 2013.**

	Autorisations d'engagement (en m€)	Progression en AE	Crédits de paiement (en m€)	Progression en CP
PLF 2011	505		510	
PLF 2012	492	-2,57 %	492	-3,53 %
PLF 2013	511	+ 3,86 %	511	+3,86 %
PLF 2014	505	- 1,17 %	505	- 1,17 %
PLF 2015	501	- 0,79 %	501	- 0,79 %

b) Des effectifs du ministère stabilisés.

La sécurité sanitaire repose d'abord et avant tout sur des moyens humains : les agents des services vétérinaires.

Au sein du programme 206, 57 % des crédits, soit 285,5 millions d'euros, sont constitués des dépenses de titre II, c'est-à-dire des rémunérations et cotisations sociales afférentes au personnel des services déconcentrés de la SGAI.

Alors que le plafond d'emplois a été baissé de presque 20 % en 10 ans, le projet de loi de finances enregistre pour la première fois une remontée de ce plafond à 4 567 équivalents temps plein travaillé (ETPT). C'est une inversion historique de la tendance à la réduction des effectifs, dont la continuation n'était pas envisageable, sauf à désarmer l'arsenal de contrôle sanitaire sur les territoires.

Le ministère de l'agriculture prévoit en effet le recrutement de **60 postes dans les abattoirs de volailles**. Ces recrutements nécessitent une

remontée du plafond d'emploi de 20 ETPT par rapport au plafond 2014, qui bénéficiera exclusivement aux services départementaux, le plafond des services régionaux restant fixé à 550 ETPT.

Il faut noter que les personnels des services centraux, soit environ 200 personnes travaillant au sein de la DGAL, ne relèvent pas du programme 206 mais du programme 215 : « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

Votre rapporteure pour avis salue la volonté politique exprimée dans le projet de loi de finances de redonner aux services vétérinaires les moyens d'exercer leurs nombreuses missions sur les territoires.

Cet effort sur les effectifs va de pair avec une augmentation des moyens d'enquête au sein de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP), rattachée à l'administration centrale. L'action n° 4 du programme 206 augmente la dotation de la BNEVP de 220 000 à 368 000 €, pour couvrir les frais entraînés par davantage d'enquêtes. Le ministre de l'agriculture a annoncé le doublement en trois ans de l'effectif de la brigade, qui compte aujourd'hui une douzaine d'agents.

Enfin, le réarmement du contrôle sanitaire passe par des investissements informatiques : la qualité et la réactivité du système d'information sont des facteurs clefs de succès du dispositif de sécurité sanitaire. 4,7 millions d'euros ont ainsi été budgétés en 2015 pour la refonte du programme RESYTAL.

c) Le secteur végétal préservé.

Avec 22,6 millions d'euros en AE comme en CP sur l'action 1 consacrée à la prévention et à la gestion des risques inhérents à la production végétale, l'enveloppe de crédits pour 2015 est quasiment identique à celle de 22,8 millions d'euros qui avait été inscrite pour 2014.

Plus de la moitié de ces crédits, soit 11,7 millions d'euros, en hausse de 0,6 millions d'euros par rapport à 2014, est destiné aux fédérations régionales de lutte contre les organismes nuisibles (FREDON), et représente presque la moitié du budget de ces organismes, dont les recettes consolidées s'établissent à environ 24 millions d'euros.

Les FREDON emploient environ 400 personnes. Ils assurent, par délégation de l'État, des missions essentielles à la sécurité sanitaire des végétaux : gestion des foyers d'organismes nuisibles ou encore inspections en vue de la délivrance du passeport phytosanitaire européen (PPE) et des certificats phytosanitaires à l'export.

La dotation de l'État à la section végétale du Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE), créé à la fin de 2013, se limite à 5,8 millions d'euros en AE et 4,5 millions d'euros en CP. Destiné à indemniser les pertes supérieures à 30 % des agriculteurs, le FMSE est alimenté également par des crédits européens, le total des

contributions publiques étant de 65 %, et par des cotisations des agriculteurs, représentant 35 % des ressources, à raison de 20 € par agriculteur. L'adhésion au FMSE est obligatoire. Le FMSE est régulièrement sollicité pour financer les mesures d'arrachage des parcelles atteintes par la sharka ou par le cynips du châtaignier, ou encore pour financer les actions de lutte contre le nématode de la pomme de terre.

Le reste des crédits en faveur du secteur végétal est destiné à financer les actions de surveillance biologique du territoire, et notamment à financer les analyses demandées par les services de l'Etat.

Alors que jusqu'à l'année 2014, le programme 206 participait à hauteur de 510 000 euros à financer les analyses des effets non-intentionnels des pratiques agricoles sur la biodiversité, dans le cadre du plan Ecophyto, les crédits budgétaires en faveur de ce plan disparaissent du projet annuel de performance.

Le plan Ecophyto

Visant à réduire de 50 % en 10 ans l'utilisation des produits phytosanitaires en France tant en zone agricole qu'en zone non agricole, le plan Ecophyto a été mis en place en 2008.

L'indicateur de réussite du plan est la consommation de doses unités de pesticides (NODU). Sa baisse est modérée et moins forte qu'attendue, comme le constate régulièrement le comité de suivi du plan Ecophyto. Ainsi, pour 2014, l'objectif était de 68,7 millions de NODU, contre 82,7 millions en 2012. Il ne sera au final que de 74,6 millions de NODU.

Une deuxième phase du plan d'Ecophyto doit être lancée début 2015, à partir des travaux et propositions de notre collègue député M. Dominique Potier.

Budgétairement, le plan Ecophyto ne repose que très marginalement sur des crédits budgétaires.

Sur la période 2009-2014, environ 320 millions d'euros ont été engagés dans le cadre du plan Ecophyto. Ce financement est assuré par la mobilisation de trois sources de crédits :

- Les **crédits d'État** inscrits au programme 206, complétés par les crédits des deux autres ministères impliqués dans le plan : le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministère des outre-mer, représentaient un peu plus d'un million d'euros chaque année.

- L'essentiel du financement est en réalité apporté par une fraction du produit de **la redevance pour pollutions diffuses** collectée par les Agences de l'eau : 16,3 millions d'euros en 2008, 32,6 millions d'euros en 2009, 53,9 millions d'euros en 2010, 55,7 millions d'euros en 2011, 55 millions d'euros en 2012, et 41 millions d'euros par an depuis. D'après les informations fournies par les réponses aux questionnaires budgétaires, 32,5 millions d'euros supplémentaires devraient être collectés à partir de 2016 en raison de l'élargissement de l'assiette de la redevance à toutes les substances actives cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques de catégorie 2.

- Les **ressources du plan Ecophyto sont complétées par des dotations d'autres parties prenantes du plan**, le cas échéant ceux issus du cofinancement ou de l'autofinancement des partenaires dans la mesure où les conditions de subventionnement par les crédits issus de la redevance supposent une participation financière des bénéficiaires de l'aide : établissements publics, Union européenne, fonds de formation, exploitants agricoles eux-mêmes.

d) Des redéploiements de crédits dans le secteur animal.

Plus d'un cinquième des crédits du programme concernent le **secteur de la santé animale et le contrôle des denrées d'origine animale**. Avec 110 millions d'euros de crédits inscrits sur les actions 2 et 3 du programme 206, les questions de sécurité sanitaire dans le domaine animal disposent en 2015 de moyens assez comparables à ceux programmés en 2014.

Dans le détail, cependant, cette stabilité apparente masque des mouvements de crédits significatifs :

- le **dispositif consacré aux encéphalopathies spongiformes bovines (ESB) est enfin allégé**. Il repose en effet sur la combinaison de la surveillance clinique dans les élevages, les tests systématiques à l'abattoir

sur animaux sains de plus de 72 mois et les tests systématiques à l'équarrissage sur les animaux de plus de 48 mois, ainsi que le retrait systématique en abattoirs des matériels à risques spécifiés (MRS). Or, le risque ESB a quasiment disparu : seulement 5 cas ont été identifiés en 2010, 3 en 2011, un seul en 2012 et deux en 2013. Les cas de 2012 et 2013 étaient des cas atypiques. La réglementation européenne permet désormais d'alléger les tests sur animaux sains, ce qui génère **une économie de 6,9 millions d'euros** sur la sous-action consacré à la gestion des ESST, dont la dotation passe de 26,3 à 19,4 millions d'euros.

- La **surveillance des autres maladies animales nécessite également moins de crédits : l'enveloppe passe de 19,2 à 14,8 millions d'euros**, soit une économie de 5,7 millions d'euros. Dans le détail, on s'aperçoit que les mesures de prévention et de surveillance de la tuberculose bovine dans les élevages seront dotées de 1 millions d'euros de moins en 2015 par rapport à 2014, il y aura également 1 millions d'euros de moins pour la peste porcine dans les élevages et 2 millions d'euros de moins sur la FCO.

- Les **crédits en faveur de l'identification des animaux baissent de 2 millions d'euros, passant de 2,5 millions d'euros à 500 000 €**.

- A l'inverse, **l'enveloppe destinée aux visites sanitaires obligatoires est renforcée de 4 millions d'euros, passant de 10,3 millions d'euros en AE (et seulement 9,2 millions d'euros en CP) en 2014 à 14,3 millions d'euros en AE comme en CP**. Ce renforcement des crédits correspond à la hausse des besoins déjà constatée en 2014. Elle permet aussi de faire des économies *in fine* : ainsi la DGAl indique que les visites sanitaires porcines mises en place en 2014 permettent aux élevages français d'être reconnus comme répondant au statut « conditions d'hébergement contrôlées ». Ce statut évite d'effectuer des tests systématiques des trichines sur tous les porcs abattus en France, mesure qui coûterait entre 60 et 80 millions d'euros par an.

- De même, **l'enveloppe destinée à l'indemnisation des éleveurs lorsque des décisions d'abattage sont prises en application du principe de précaution est en forte augmentation, passant de 26,5 à 31,9 millions d'euros** entre 2014 et 2015, afin de faire face au coût réel de ces actions.

- Enfin, parmi les faits notables, il faut noter que les crédits disponibles pour les inspections en abattoirs et ceux destinés à améliorer le contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire, notamment à travers le plan Ecoantibio, sont en hausse de près d'1,5 millions d'euros.

e) Des enveloppes de faible ampleur pour l'équarrissage et pour la politique de l'alimentation.

L'action 5 du programme est consacrée à l'élimination des cadavres et sous-produits animaux. Cette ligne budgétaire, qui avait pu représenter encore plusieurs dizaines de millions d'euros il y a quelques années, est

désormais résiduelle : les farines animales ont été totalement éliminées et plus aucun crédit n'est inscrit depuis 2011. Quant à l'équarrissage, il repose depuis 2009 sur des cotisations des professionnels, pour environ 43 millions d'euros par an. Le programme 206 ne conserve des crédits que pour l'élimination des cadavres d'animaux morts en dehors des exploitations, et dans les exploitations ultra-marines, à hauteur de 2,9 millions d'euros en CP.

L'action 8, pour sa part, porte les crédits spécifiques à la politique de l'alimentation, qui s'élèvent à 3,9 millions d'euros en 2015, contre 4,2 millions d'euros en 2014. Ces moyens restent suffisants pour faire fonctionner l'observatoire de l'alimentation et accompagner la mise en œuvre du programme national de l'alimentation, autour des nouvelles priorités définies par le ministère début octobre : la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse, la lutte contre le gaspillage alimentaire et le renforcement de l'ancrage territorial de la politique de l'alimentation. Un appel à projet doté de 600 000 euros (avec une subvention plafonnée à 40 000 euros par projet) a au demeurant été lancé en octobre dernier pour encourager les actions qui répondent à une ou plusieurs de ces quatre priorités.

3. L'ANSES confortée.

a) Des missions qui ne cessent de se renforcer.

Établissement public créé le 1^{er} juillet 2010, suite à la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail (ANSES), qui a absorbé en son sein le laboratoire national de protection des végétaux (LSV) en 2011, a pour mission principale d'assurer l'expertise technique en matière de sécurité des aliments, de l'environnement et du travail.

Insérée dans le réseau européen et même mondial d'organismes d'expertise scientifique, l'ANSES est placée sous une quintuple tutelle des ministères de l'agriculture, de la consommation, de l'environnement, de la santé et du travail. Cependant, c'est le ministère de l'agriculture qui apporte la subvention de fonctionnement la plus importante.

Les missions de l'ANSES ne cessent de se renforcer : la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a ainsi transféré la délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques à l'Agence, ces autorisations relevant jusqu'à présent du ministère de l'agriculture, après réception des avis scientifiques de l'ANSES. La loi d'avenir a aussi renforcé le rôle de l'agence en matière de phytopharmacovigilance, essentielle pour effectuer un suivi en situation réelle de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Reposant sur une gouvernance ouverte, l'ANSES vise à être un acteur de premier plan, à l'expertise scientifique indépendante reconnue, dans le paysage européen et mondial.

Le mouvement d'attribution de nouvelles missions à l'ANSES ne semble pas devoir cesser, puisque le projet de loi sur la santé publique devrait prévoir le transfert du pilotage de la toxico-vigilance de l'Institut national de veille sanitaire à l'ANSES. De nombreuses nouvelles demandes d'expertises sont demandées à l'ANSES, par exemple en matière d'évaluation des perturbateurs endocriniens.

Enfin, l'ANSES pourrait se voir prochainement investie de nouvelles attributions en matière de produits biocides.

b) Une réflexion nécessaire sur les moyens de l'ANSES.

Si les attentes vis-à-vis de l'ANSES n'ont cessé de se renforcer, celle-ci a pourtant vu sa subvention pour charge de service public (SCSP) en provenance du ministère de l'agriculture baisser de 67 millions d'euros en 2011 à 63,4 millions d'euros en 2015. Après une année de stabilisation, la dotation en provenance du programme 206 pour 2015 baisse de manière très légère, passant à 63 millions d'euros. Les contributions des autres programmes ministériels sont globalement stables puisqu'au final, **l'ANSES disposera d'un total de 94 millions d'euros de subventions publiques**. L'ANSES échappe donc à la norme transversale de baisse de 2 % des subventions pour charges de fonctionnement des opérateurs de l'État, définie par le Gouvernement pour 2015.

Outre les subventions au titre des conventions de recherche et travaux d'études contractualisés, qui représentent environ 9 millions d'euros au sein du budget de l'ANSES, et des ressources propres anecdotiques d'environ 4,5 millions d'euros, l'ANSES dispose de ressources fiscales affectées, pour 23,6 millions d'euros en 2014, dont 12,8 millions d'euros correspondent aux taxes affectées sur les produits phytopharmaceutiques ou encore la taxe sur les radiofréquences. Ces ressources sont assez dynamiques et prennent le relais des crédits budgétaires.

Après avoir perdu environ 80 équivalents temps plein (ETP) depuis la fusion, l'ANSES verra ses effectifs stabilisés en 2015, avec un plafond d'emploi à 1 281 équivalents temps plein travaillé (ETPT), contre 1 279 en 2014. Le transfert de la mission de délivrance des AMM sur les produits phytopharmaceutiques se traduit en effet en 2015 par l'attribution de 10 ETP supplémentaires à l'ANSES, par transfert des effectifs du ministère de l'agriculture. **S'ajoute la possibilité de recruter hors plafond jusqu'à l'équivalent de 70 ETP, sous forme de recrutements non permanents**, pour faire face à des besoins ponctuels, en particulier pour traiter les dossiers d'AMM des produits phytopharmaceutiques. Cette précision devrait lever le blocage qui existe depuis de nombreuses années, qui empêchait l'ANSES de recruter pour accélérer le traitement de ses dossiers, alors qu'elle disposait

des fonds nécessaires à travers la taxe sur les produits phytopharmaceutiques payée par les firmes déposant leur dossier d'AMM.

Votre rapporteure pour avis insiste sur la nécessité de maintenir dans le temps les ressources de l'ANSES, pour lui permettre de jouer son rôle d'organisme de référence en matière de sécurité sanitaire.

D. LE PROGRAMME 215 : LA POURSUITE DES ÉCONOMIES SUR LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE SES SATELLITES.

L'analyse des crédits du programme 215 a été placée sous la responsabilité de votre rapporteur Gérard César.

1. La poursuite des baisses de crédits et d'effectifs du ministère de l'agriculture à un rythme modéré.

Le programme 215 intitulé : « *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* » porte les moyens en personnel, qui représentent l'essentiel de ses crédits, ainsi que les moyens de fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée du ministère de l'agriculture.

Pour 2015, ce programme est doté de 716 millions d'euros en AE et 724 millions d'euros en CP, soit près d'un quart des crédits de la MAAFAR.

Avec une enveloppe de 631 millions d'euros, les dépenses de personnel représentent l'écrasante majorité (87 %) du programme.

Les crédits du programme poursuivent leur baisse, le ministère de l'agriculture étant ainsi contributeur aux efforts de maîtrise de la masse salariale et de stabilisation des effectifs de l'État fixés dans le budget triennal 2015-2017. Après une baisse de 1,6 % en 2013, les crédits du programme 215 avaient baissé de 0,8 % en 2014 et se réduisent encore de 1,2 % en 2015.

Cette baisse trouve son pendant dans la poursuite de la réduction du plafond d'emploi du programme, qui passe de 8 938 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2014 à 8 762 ETPT en 2015.

Cette baisse du plafond d'emplois de 176 ETPT constitue le rythme de croisière de la baisse des effectifs dans le triennal 2015-2017. Votre rapporteur pour avis note également qu'une réduction plus forte des effectifs du ministère n'était pas envisageable, dans la mesure où le traitement des contentieux européens en matière de calcul des aides à la surface mobilise depuis l'année 2014 pas moins de 340 ETPT, recrutés sous la forme d'emplois non permanents.

Dans le détail, les dotations budgétaires du programme sont les suivantes :

- les **crédits de l'action 1**, qui porte les moyens de l'administration centrale sont en baisse très légère de 1,5 million d'euros pour s'établir à 209,8 millions d'euros en CP. Les crédits de personnel sont exactement au même niveau en 2015 qu'en 2014. La quasi-totalité de l'économie réalisée sur cette action vient des dépenses immobilières, en baisse d'1 million d'euros, grâce à la renégociation des loyers de l'immeuble occupé par les services du ministère de l'agriculture, rue de Vaugirard à Paris.

- les **crédits de l'action 2**, qui porte les moyens des services statistiques et d'étude du ministère, sont quasiment les mêmes qu'en 2014, avec 18,5 millions d'euros ;

- les **crédits de l'action 3** sont les plus importants du programme. Ils concernent les moyens des services déconcentrés. L'année 2015 voit cette action supporter la quasi-totalité de la baisse des crédits du programme, avec une dotation de 421,9 millions d'euros cette année en CP, contre 430,8 millions d'euros en 2014. Ce sont donc les directions régionales et départementales qui seront mises à contribution des baisses de crédit en 2015 ;

- les **crédits de l'action 4** consacrés aux moyens communs augmentent pour leur part de 2,6 % en passant de 72 millions d'euros à 73,9 millions d'euros entre 2014 et 2015. Si les dépenses de rémunération ne changent pas, ce sont en effet deux mouvements en sens contraire qui expliquent cette progression : la situation de trésorerie de l'institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (Infoma) permet en 2015 de baisser sa dotation de 1,6 millions d'euros à 0,1 million d'euros. Il s'agit là d'une économie non récurrente ;

En sens inverse, l'action 4 enregistre une forte hausse des crédits informatiques, passant de 9,9 millions d'euros en 2014 à 14,9 millions d'euros en 2015, soit 5 millions d'euros de plus. L'informatisation constitue un axe de gains de productivité pour le ministère de l'agriculture : les téléprocédures permettant à terme de faire des économies de fonctionnement. **D'ores et déjà, environ 80 % des déclarations PAC sont faites par voie électronique à travers l'application Telepac.**

2. La situation contrastée des opérateurs du ministère de l'agriculture.

Si les crédits des opérateurs du ministère ne relèvent pas du programme 215, la subvention pour charges de service public qu'ils perçoivent relevant du programme 154, votre rapporteur pour avis en effectue l'analyse à la suite de celle des crédits de fonctionnement du ministère, car la nature de ces enveloppes budgétaires est très proche.

Il s'agit en effet **d'assurer le fonctionnement courant des services administratifs chargés de gérer les différents aspects des politiques**

agricoles. L'analyse détaillée de ces crédits montre que la norme horizontale de baisse de 2 % des effectifs et de 2 % des subventions des opérateurs a fait l'objet d'adaptations, pour tenir compte de la réalité de la situation de chaque opérateur.

À l'exception de l'ANSES et des opérateurs du secteur forestier, dont les subventions sont portées respectivement par les programmes 206 et 149, les subventions pour charges de service public des autres opérateurs du ministère de l'agriculture sont regroupées au sein de l'action 15 du programme 154. Alors que le Gouvernement affiche la volonté de faire des économies de fonctionnement, cette ligne est en forte hausse pour 2015, de 11 % soit 28,5 millions d'euros, car plusieurs opérateurs, en difficultés financières, doivent bénéficier d'un soutien plus marqué de l'État. Elle représente pas moins de 282,2 millions d'euros pour l'année 2015.

FranceAgrimer, l'Odeadom et l'Odarc connaissent une évolution très modérée de leur subvention : celle pour FranceAgrimer baisse de 2 millions d'euros en passant de 98,4 millions d'euros à 96 millions d'euros pour 2015, après avoir connu une hausse l'année dernière. Il s'agit là d'une évolution normale. Les crédits de l'Odeadom progresse de 0,1 million d'euros à 4,5 millions d'euros pour 2015 et ceux de l'Odarc restent stables à 0,3 million d'euros.

Les crédits en faveur de **l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)** progressent légèrement, passant de 16,1 à 16,6 millions d'euros, et ceux de l'Agence Bio plus significativement, passant de 1,07 à 1,25 million d'euros, marquant par là le souci d'un soutien plus fort au développement de l'agriculture biologique.

Les mouvements les plus significatifs concernent **l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)** et l'ASP :

- héritier des haras nationaux et de l'école nationale d'équitation, l'IFCE voit sa subvention augmenter de 7,5 millions d'euros, en passant de 35,5 millions d'euros à 43 millions d'euros : il s'agit de rééquilibrer le budget de l'établissement, qui ne pouvait équilibrer ses comptes ces dernières années qu'en comptant sur des recettes exceptionnelles dont il ne dispose plus.

- **l'ASP fait l'objet en 2015 d'un traitement particulier :** après avoir connu d'importantes baisses de subventions, de l'ordre de 4,5 % entre 2012 et 2013 et 4,5 % entre 2013 et 2014, sa subvention bondit de 22 millions d'euros pour s'établir à 120 millions d'euros.

Sur cette somme, 13,6 millions d'euros correspondent à une dotation exceptionnelle destinée à permettre à l'ASP d'effectuer les investissements informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle PAC. Le reste constitue un rebasage de l'ASP, pour lui permettre de faire face à ses charges, et notamment celle afférant au calcul des surfaces éligibles aux aides directes de la PAC.

La contestation par la commission européenne des modalités de calcul des surfaces fait en effet peser sur le budget national un risque budgétaire sans commune mesure avec le coût d'une mise à niveau de l'instrument de calcul.

E. LE CAS DAR : UNE AUGMENTATION EN TROMPE-L'ŒIL.

L'analyse des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS DAR) a été placée sous la responsabilité de votre rapporteur pour avis Jean-Jacques Lasserre.

Créé par la loi de finances pour 2006, afin de reprendre les missions précédemment exercées par l'Agence de développement agricole et rural (ADAR), et antérieurement, par l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA), le CAS DAR est l'outil financier de soutien aux actions menées dans le cadre de la politique du développement agricole et rural prévu par l'article L. 820-1 du code rural et de la pêche maritime, et l'outil destiné à favoriser la recherche appliquée agricole et la diffusion de ses résultats. Le CAS DAR finance toutes ces actions, qui s'inscrivent dans le cadre du programme national de développement agricole et rural (PNDAR).

1. Les recettes du CAS DAR en hausse en 2015.

a) La recette unique du CAS DAR : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles.

Depuis sa mise en place, le CAS DAR ne dispose que d'une seule et unique recette : la taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises agricoles.

Régie par l'article 302 *bis* MB du code général des impôts, la taxe est due par tous les agriculteurs, à l'exception de ceux qui sont imposés selon le régime du forfait.

Cette taxe est composée d'une partie forfaitaire comprise entre 76 et 92 euros par exploitant et d'une partie variable fixée à 0,19 % jusqu'à 370 000 euros de chiffre d'affaires et à 0,05 % au-delà.

L'article 52 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, qui avait créé ce compte d'affectation spéciale, lui attribue en recettes 85 % du produit de la taxe.

b) Une augmentation de recette du CAS DAR proposée par l'article 25 du projet de loi de finances pour 2015.

Dans le but de conforter le développement agricole, et en s'appuyant en particulier sur le souci de développer l'agro-écologie, l'article 25 du projet de loi de finances pour 2015 propose d'attribuer la totalité du produit de la taxe au CAS DAR.

La recette supplémentaire correspondante s'élèverait à 22 millions d'euros, portant la recette totale du compte à 147,5 millions d'euros en 2015.

La solution proposée paraît justifiée : la taxe étant prélevée sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles, le reversement de 85 % seulement de la taxe, le solde revenant au budget général, pouvait paraître curieux.

Cette augmentation de la recette du compte est la deuxième en deux ans, après la forte hausse enregistrée entre 2013 et 2014 : les recettes prévues par les deux lois de finances successives étaient passées de 115 à 125,5 millions d'euros, sous l'effet d'une meilleure conjoncture agricole que prévue. Le chiffre d'affaires agricoles est en effet sensible aux variations des quantités mais aussi des prix.

2. La diversification continue des dépenses du CAS DAR.

Comme les années précédentes, le CAS DAR est décomposé en deux programmes : le programme 775 et le programme 776.

a) Le programme 775.

Intitulé « *Développement et transfert en agriculture* », le programme 775 est piloté par la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) du ministère de l'agriculture.

Il constitue la traduction financière du soutien aux actions de développement agricole et rural conduites par les structures chargées du conseil aux agriculteurs.

Deux thématiques prioritaires sont reconduites en 2015 :

- la **conception et la conduite de systèmes de production diversifiés et économiquement viables sur tous les territoires**, basés sur les principes de l'agro-écologie en valorisant l'approche systémique ;

- **l'anticipation et l'adaptation aux dynamiques globales de changement.**

La moitié des effectifs des organismes bénéficiaires du programme doivent être consacrés à ces deux thématiques.

Dans le détail, la prévision de dépenses du programme grimpe de 57,5 à 70,5 millions d'euros en AE comme en CP, soit une augmentation de 22,6 % :

- comme en 2014, la part prépondérante de l'enveloppe budgétaire est destinée aux programmes pluriannuels des chambres d'agriculture et de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), pour 40 millions d'euros ;

- une enveloppe un peu plus importante doit être attribuée aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), dont Coop de France : elle passe de 6 millions d'euros en 2014 à 7,6 millions d'euros, soit une augmentation de 1,6 million d'euros, qui répond à la volonté de redonner plus de poids à ces organismes ;

- l'enveloppe de 8,2 millions d'euros consacrée au soutien aux organismes assurant la génétique animale est intégralement maintenue entre 2014 et 2015 ;

- comme en 2014, une ligne de 2,5 millions d'euros est prévue pour soutenir des projets en matière de groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE). Un premier appel à projet avait été lancé en 2013 sur cette question.

Trois nouveautés marquent le programme pour 2015 :

- la **modique ligne de crédit pour soutenir les thématiques innovantes, dotée en 2014 de presque 600 000 euros, disparaît totalement en 2015 ;**

- **une ligne nouvelle destinée à soutenir des projets régionalisés de développement de l'agriculture biologique est créée : elle est dotée de 2,1 millions d'euros ;**

- enfin, le **mouvement le plus important sur le programme 775 voit l'ouverture d'une ligne de 10 millions d'euros pour soutenir le programme d'assistance technique de FranceAgrimer, visant à développer l'agro-écologie.** Cette ligne nouvelle compense une partie des baisses de crédits budgétaires de FranceAgrimer, provenant du programme 154.

b) Le programme 776.

Intitulé pour sa part : « *Recherche appliquée et innovation en agriculture* », le programme 776 est piloté par une autre direction du ministère de l'agriculture : la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER).

Il sert à financer les actions mises en œuvre par les instituts techniques agricoles en matière de recherche appliquée, et diffuser le progrès technique. Aux deux thématiques du programme 775 s'ajoute une autre problématique à laquelle le programme 776 doit répondre : l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture. Les actions subventionnées doivent elles aussi s'inscrire dans le cadre fixé par le PNDAR.

Là encore, l'enveloppe du programme augmente de manière sensible entre 2014 et 2015, pour passer de 68 millions d'euros à 77 millions d'euros, soit une progression de 13,2 % :

- environ 55,5 % des crédits du programme sont destinés aux programmes pluriannuels de recherche menés par les instituts techniques agricoles regroupés au sein de l'Association de coordination technique

agricole (ACTA). Les 13 instituts concernés (Arvalis, CTIFL, Institut de l'élevage, Itavi, Itab ...) se voient affecter 42,7 millions d'euros pour 2015, comme en 2014 ;

- comme en 2014, une réserve de 1,4 millions d'euros est constituée pour financer des actions d'accompagnement portant sur des thématiques d'actualité ou situations d'urgence qui ne relèvent pas de la programmation pluriannuelle ;

- les appels à projets répondant aux orientations stratégiques du PNDAR bénéficient d'1 millions d'euros de plus en 2015 par rapport à 2014, avec 14,5 millions d'euros pour les thématiques suivantes : « innovation et partenariat », « recherche technologique », « réseaux mixtes de recherche » et « semences et sélection végétale » ;

- enfin, **FranceAgrimer, là encore, bénéficie de 17,9 millions d'euros en 2015, contre 10 millions d'euros en 2014, pour mettre en œuvre ses programmes d'expérimentations. Il s'agit là encore d'une compensation des pertes de crédits budgétaires enregistrées par FranceAgrimer sur le programme 154.**

3. Le CAS DAR ne devient-il pas un fourre-tout illisible et risqué ?

a) Le PNDAR au cœur du CAS DAR.

Instrument financier de la mise en œuvre du PNDAR, le CAS DAR est conçu comme un outil d'orientation, qui apporte des ressources à des projets plutôt qu'à des structures.

La Cour des comptes, dans ses rapports d'exécution annuels du CAS DAR, demande régulièrement que la part des appels à projets soit accrue au sein des deux programmes.

Toutefois, il faut nuancer l'idée que ces crédits seraient des crédits ordinaires de fonctionnement pour leurs bénéficiaires : la mise en place du PNDAR 2014-2020 s'est accompagnée de deux contrats d'objectifs signés par le ministère d'une part avec les chambres d'agriculture, d'autre part avec le réseau des ACTA.

Le PNDAR 2014-2020

Établi fin 2013, le PNDAR 2014-2020 a pour objectif de conforter le développement et la diffusion de systèmes de production performants à la fois du point de vue économique, environnemental, sanitaire et social.

Trois orientations stratégiques sont fixées :

- **augmenter l'autonomie** et améliorer la compétitivité des agriculteurs et des exploitations françaises par la réduction de l'usage des intrants de synthèse ou ayant un impact sur la santé publique ou l'environnement, tout en maintenant des niveaux de production rémunérateurs. La conquête de l'autonomie passe aussi par la construction d'une position plus forte, individuelle et surtout collective, dans la chaîne de valeur ;

- **promouvoir la diversité** des modèles agricoles et des systèmes de production : la diversité au sein des parcelles, au sein des combinaisons entre l'animal et le végétal, au sein des exploitations et des territoires en vue de renforcer leur résilience, et de minimiser les risques économiques et environnementaux ;

- **améliorer les capacités d'anticipation** et de pilotage stratégique des agriculteurs et des acteurs des territoires.

Ces orientations stratégiques sont mises en œuvre selon les objectifs opérationnels suivants :

- favoriser le repérage, la production et la diffusion d'innovations sur les systèmes et les modes d'organisation ;

- construire des dynamiques territoriales innovantes en multipartenariat ;

- optimiser la production, la capitalisation, la diffusion et l'usage des données (références), des méthodes, des outils et des résultats en misant sur leur interopérabilité.

La mise en œuvre de ces orientations et objectifs opérationnels s'appuie sur des modalités nouvelles :

- actions thématiques transversales au sein des réseaux ou inter-réseaux ;

- deux chantiers nationaux relatifs à la mutualisation des données et à la capitalisation et diffusion des résultats ;

- appel à propositions pour la mise en place des programmes pluriannuels des têtes de réseaux et organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) ;

- projets pilotes régionaux de développement agricole et rural.

Ces modalités complètent le dispositif existant constitué par :

- les programmes pluriannuels de l'APCA, des chambres régionales d'agriculture, de l'ACTA, des instituts techniques ;

- le programme pluriannuel pour le progrès génétique animal mis en œuvre par FranceAgrimer ;

- le programme d'expérimentation mis en œuvre par FranceAgrimer ;

- les appels à projets et les actions d'accompagnement.

b) Une extension dangereuse des missions du CAS DAR

Sur les 22 millions d'euros de recettes supplémentaires engrangées en 2015 par le CAS DAR, ce sont presque 18 millions d'euros qui vont en réalité à FranceAgrimer, dont la dotation provenant du programme 154 a été

fortement réduite. Ainsi, seuls 4 millions d'euros supplémentaires iront réellement au CAS DAR en 2015.

Un tel mouvement est loin d'être anodin. Il traduit une **débudgétisation de certaines dépenses**, comme cela avait été le cas pour la génétique animale à l'occasion de la loi de finances pour 2011, qui avait été sortie du budget de la MAAFAR pour passer au CAS DAR.

Ce véritable « tour de passe-passe » n'est pas sans poser quelques difficultés :

- La **première difficulté tient aux particularités du compte d'affectation spéciale**. Gagées par une recette, les dépenses du compte doivent être ajustées en cas de moindre recette. Or, le retournement de la conjoncture agricole fait peser un réel risque sur le niveau de perception effectif de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles. Si plusieurs millions d'euros venaient à ne pas être perçus, sur quels postes les économies seraient-elles réalisées en priorité. Votre rapporteur pour avis ignore quelle sera la réponse, mais constate que les lignes budgétaires des missions du budget général sont plus sûres que les lignes budgétaires ouvertes au sein des compte d'affectation spéciale.

- La **deuxième difficulté tient à la lisibilité du cadre offert par le CAS DAR** : en récupérant des missions auparavant exécutées par FranceAgrimer sur son budget d'intervention, le CAS DAR répond-il encore à sa vocation ? Même si, formellement, le programme d'expérimentation de FranceAgrimer comme son programme d'assistance technique devront répondre au cahier des charges du PNDAR, on peut s'interroger sur la force de ce lien. Votre rapporteur pour avis a l'impression que ce transfert répond davantage à une logique d'opportunité : la disponibilité de crédits sur le CASDAR permet dans le même temps de réduire les crédits du programme 154.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 47

Modification du dispositif d'exonération en faveur de l'emploi saisonnier agricole et suppression de l'exonération de cotisations salariales au titre du contrat vendanges

*(articles L. 741-16 et L. 741-16-1
du code rural et de la pêche maritime)*

I. - Le droit en vigueur.

L'exonération de cotisations sociales pour les travailleurs saisonniers est un **dispositif ancien**, créé en 1985 et modifié à de nombreuses reprises. La loi de finance rectificative pour 2010 avait remplacé l'exonération partielle de cotisations patronales pour les travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TO-DE) par une exonération totale de cotisations, jusqu'à un salaire représentant 2,5 SMIC. Le dispositif prévoyait une dégressivité de l'exonération, jusqu'à devenir nulle à 3 SMIC. Il limitait le bénéfice de la mesure à 119 jours par an et par salarié.

La loi de finances pour 2013 avait légèrement remanié le dispositif, en sortant les cotisations d'accident du travail du champ de l'exonération. Mais surtout, elle avait recentré l'exonération sur les bas salaires, en abaissant à 1,25 SMIC le seuil pour bénéficier de l'exonération totale, et mis en place une dégressivité jusqu'à 1,5 SMIC. Cette mesure avait permis de faire baisser la facture pour le programme 154 : en effet, le budget de l'État était mis à contribution pour rembourser à la MSA la perte de recettes due à l'exonération. De plus de 600 millions d'euros, le coût du dispositif est passé à environ 450 millions d'euros.

Le contrat vendanges, pour sa part, avait été mis en place en 2002, dans un contexte de pénurie de main d'œuvre, pour permettre aux viticulteurs d'embaucher facilement de la main d'œuvre temporaire. Le contrat vendanges est en effet limité à un mois. Les salariés saisonniers embauchés pour les vendanges au moyen de ce contrat à durée déterminée particulier, prévu à l'article L. 718-4 du code rural et de la pêche maritime, bénéficient d'une exonération de cotisations salariales de sécurité sociale. Ce dispositif est valable sans plafond de rémunération, dans le but d'améliorer la rémunération des saisonniers concernés et de rendre ces emplois plus attractifs. Plus de 300 000 contrats vendanges sont signés chaque année. Les vendanges peuvent ainsi être effectuées par des salariés du régime général en congé, des retraités, des étudiants, ou tout autre travailleur occasionnel.

II. - Le dispositif du projet de loi.

L'article 47 du projet de loi de finances pour 2015 procède à deux modifications :

- d'une part, il **supprime le bénéfice de l'exonération TO-DE pour les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers (ETARF)**. Cette mesure vise à favoriser l'embauche de salariés permanents, pour lesquels il existe par ailleurs des dispositifs d'allègement du coût du travail. Les allègements au titre du dispositif TO-DE au bénéfice des ETARF est actuellement évalué à 19 à 21 millions d'euros par an ;

- d'autre part, il **supprime l'exonération de cotisations salariales au titre des contrats vendanges**. Cette suppression est justifiée par le Gouvernement par le caractère peu attractif du contrat vendanges en termes de rémunération, mais surtout au moyen d'un argument juridique : un dispositif proche de réduction dégressive de cotisations salariales avait été adopté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 et censuré par le Conseil constitutionnel¹, au motif qu'il s'agissait d'une différence de traitement ne reposant pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale et sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale.

III. - La position de votre commission.

La sortie des ETARF du dispositif TO-DE paraît justifiée à votre commission : en effet, les ETARF bénéficient d'autres mesures : le CICE leur permet d'alléger leurs charges pour 39 millions d'euros, alors que ces entreprises ne sont pas particulièrement exposées à la concurrence internationale. Les mesures prises au titre du pacte de responsabilité et de solidarité leur permettent également de bénéficier de 13 millions d'euros d'exonérations de charges. Au total, ces sommes excèdent les montants que représente l'exonération TO-DE. En outre, cette suppression incite à utiliser davantage de salariés dans une situation moins précaire.

En revanche, concernant le contrat vendanges, votre commission ne partage pas les arguments avancés à l'appui de la suppression de l'exonération totale de cotisations sociales dont il bénéficie.

Vos rapporteurs pour avis notent que le contrat vendanges n'est pas supprimé : des retraités ou salariés, déjà affiliés à leur propre régime de sécurité sociale, pourront continuer à signer des contrats vendanges. Mais des charges salariales devront être payées par les employeurs.

Le coût du contrat vendanges en sera donc accru, car pour maintenir la rémunération nette, il faudra augmenter la rémunération brute. Or, le taux horaire de rémunération est souvent bien supérieur au salaire minimum : il

¹ Décision n° 2014-698 du 6 août 2014.

le serait d'environ 35 % en Champagne. La charge supplémentaire n'est donc pas négligeable. Le risque, en décourageant les contrats vendanges, seraient de favoriser dans les régions de viticulture d'appellation le développement de la récolte mécanique, moins qualitative mais plus compétitive.

Enfin, les arguments juridiques tenant à l'inconstitutionnalité du contrat vendanges ne sont pas évidents : au demeurant, le Conseil constitutionnel n'avait pas censuré le dispositif lors de son examen de la loi de finances pour 2012. La position du salarié sous contrat vendange est très particulière. Il est souvent déjà affilié à un autre régime de sécurité sociale. Lui faire payer des cotisations qui n'ouvrent aucun droit est peu justifiable. Au final, la rupture du principe d'égalité ne paraît pas caractérisée.

Pour toutes ces raisons, votre commission a adopté, sur proposition de vos rapporteurs pour avis Gérard César et Jean-Jacques Lasserre, un amendement rétablissant l'exonération de cotisations salariales qui s'attachent au contrat vendanges.

Votre commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 4 novembre 2014 :

- *Association permanente des chambres d'agriculture (APCA)* : **MM. Guy Vasseur**, président, **Dominique Bouvier**, responsable du service entreprises et installation et **Guillaume Baugin**, chargé des relations institutionnelles ;

- *Jeunes agriculteurs* : **MM. Jérémy Decerle**, vice-président, **Antoine Daurelle**, trésorier adjoint et **Romain Quesnel**, juriste.

Mercredi 5 novembre 2014 :

- *FranceAgrimer* : **MM. Eric Allain**, directeur général, et **Alexandre Censoni**, chef de service des affaires financières ;

- *Confédération Nationale des producteurs de vins et eaux de vie de vin à Appellations d'Origine Contrôlées (CNAOC)* : **M. Pascal Bobillier-Monot**, directeur, et **Mme Fanny Ducrocq**, chargée de mission.

Mercredi 12 novembre 2014 :

- *Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES)* : **M. Marc Mortureux**, directeur général, et **Mme Alima Marie**, directrice de la communication et du dialogue avec la société ;

- *Coordination rurale* : **M. François Lucas**, vice-président.

- *Direction générale de l'alimentation (DGAL)* : **M. Patrick Dehaumont**, directeur général, et **Mme Laurence Delva**, sous-directrice du pilotage des ressources et des actions.

Jeudi 13 novembre 2014 :

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **MM. Henri Brichart**, deuxième vice-président, et **Jean-Louis Chandelier**, directeur du service « Entreprises et Territoires », et **Mme Nadine Normand**, chargée des relations avec le Parlement ;

- *Office national des forêts (ONF)* : **MM. Pascal Vine**, directeur général, et **Patrick Soule**, directeur général adjoint chargé du pilotage de l'activité et des ressources ;

- *Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT)* : **MM. François Moreau**, chef du service de la forêt, de la ruralité et du cheval, et **Florent Ghul**, adjoint au sous-directeur du développement rural et du cheval ;

- *Direction générale des études et recherches (DGER)* : **Mme Valérie Baduel**, adjointe au directeur général et chef de service de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, et **M. Daniel Boissières**, adjoint au sous-directeur de la recherche, de l'innovation et des coopérations internationales ;

Mardi 18 novembre 2014 :

- *Confédération paysanne* : **M. Josian Palach**, secrétaire national.