

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME I

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

Par M. Laurent DUPLOMB, Mme Françoise FÉRAT
et M. Henri CABANEL,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, présidente ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, vice-présidents ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, secrétaires ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mmes Michelle Gréaume, Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, M. Robert Navarro, Mme Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

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

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. 2019 : UNE ANNÉE CHARNIÈRE POUR L'AGRICULTURE	10
A. -15% POUR LE BUDGET DE LA PAC, ELLE-MÊME MENACÉE DE RENATIONALISATION	10
1. <i>Un cadre budgétaire de plus en plus contraint pour 2021-2027</i>	<i>10</i>
2. <i>Vers une renationalisation de la PAC ?</i>	<i>11</i>
B. AU MOINS 10% DE PRODUITS IMPORTÉS DEPUIS DES PAYS TIERS NE RESPECTENT PAS LES NORMES EUROPEENES	13
1. <i>Une schizophrénie européenne : plus de normes sur les agriculteurs français, libre-entrée sur le territoire de produits ne les respectant pas</i>	<i>13</i>
2. <i>Des résultats très préoccupants des contrôles aux importations de denrées alimentaires</i>	<i>14</i>
a) <i>Un principe : l'interdiction de vendre des produits ne respectant pas les normes européennes</i>	<i>14</i>
b) <i>L'organisation des contrôles sanitaires à l'importation en France est fragmentée</i>	<i>14</i>
c) <i>Les estimations de taux de non-conformité des produits importés sont préoccupantes</i>	<i>16</i>
(1) <i>Des contrôles physiques rares</i>	<i>16</i>
(2) <i>... alors qu'ils permettent de constater 10% de non-conformité des produits importés de pays tiers</i>	<i>17</i>
3. <i>Une enveloppe de financements fort peu ambitieuse pour répondre aux enjeux sanitaires posés</i>	<i>18</i>
C. UN 2 ^{ÈME} RANG MONDIAL EN TERMES DE SECURITE ALIMENTAIRE QUI N'ÉCARTE PAS TOUS LES RISQUES	19
1. <i>Dotée d'une sécurité sanitaire exemplaire, la France demeure exposée à des risques d'épidémies</i>	<i>19</i>
2. <i>Il est peu probable que la peste porcine africaine s'arrête à la frontière française</i>	<i>21</i>
D. 1 M€ DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES SEULEMENT POUR METTRE EN ŒUVRE LA LOI EGALIM : AURA-T-ELLE LA PORTÉE ESCOMPTÉE ?	24
II. UNE RÉFORME DE LA FISCALITE AGRICOLE AMBIGUË	26
A. TO-DE : UN DISPOSITIF À CONSERVER POUR BAISSER LE COÛT DU TRAVAIL DES EMPLOYEURS SAISONNIERS	26
1. <i>Le Gouvernement proposait, en PLFSS, de supprimer le dispositif</i>	<i>26</i>
2. <i>Les allègements généraux, même renforcés, sont moins favorables que le dispositif TODE cumulé avec le CICE</i>	<i>28</i>
3. <i>La suppression du TO-DE est un drame pour les filières ayant recours à de la main d'œuvre saisonnière, c'est-à-dire les filières les plus en pointe de l'agriculture durable</i>	<i>29</i>
4. <i>À l'Assemblée nationale, un dispositif transitoire qui va dans le bon sens mais qui ne règle pas le problème de fond</i>	<i>31</i>
5. <i>Le Sénat, sur proposition de vos rapporteurs, propose de maintenir le dispositif actuel</i>	<i>31</i>
6. <i>Le maintien du TO-DE : une condition non négociable au soutien du budget de l'agriculture</i>	<i>32</i>

B. UNE MISE EN PLACE D'UNE DÉDUCTION POUR ÉPARGNE DE PRECAUTION À SALUER.....	32
1. <i>La déduction pour aléas (DPA) : un outil pertinent mais sous-utilisé compte tenu de conditions d'application trop strictes</i>	<i>33</i>
2. <i>La déduction pour investissement (DPI) : un instrument plébiscité par les agriculteurs supprimé</i>	<i>34</i>
3. <i>La déduction pour épargne de précaution (DEP) : une « DPA sans aléa ».....</i>	<i>35</i>
a) <i>Une simplification des critères d'utilisation de la déduction</i>	<i>35</i>
b) <i>Une condition d'épargne monétaire assouplie lors du débat parlementaire</i>	<i>35</i>
c) <i>Un allongement des délais de réintégration de la déduction</i>	<i>36</i>
d) <i>Une hausse des plafonds afin de mieux adapter le dispositif aux besoins des exploitations.....</i>	<i>36</i>
e) <i>Un dispositif dont devraient se saisir les exploitants suscitant quelques interrogations d'ordre juridique et pratique.....</i>	<i>36</i>
C. LE MAINTIEN DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES AGRICOLES.....	37
1. <i>Vers un plafonnement de l'abattement sur le bénéfice des jeunes agriculteurs.....</i>	<i>37</i>
2. <i>Le maintien du taux réduit de TICPE pour l'achat de gazole non routier.....</i>	<i>38</i>
D. LA MODIFICATION DE LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES : ENCORE UNE HAUSSE DES CHARGES POUR LES AGRICULTEURS.....	39
E. DES SUPPRESSIONS DE PETITES TAXES AGRICOLES BIENVENUES À CONDITION QUE LEURS COMPENSATIONS NE PÈSENT PAS SUR LES AGRICULTEURS	41
III. UNE RÉDUCTION HISTORIQUE DU BUDGET DE L'AGRICULTURE.....	43
IV. UN PROGRAMME 149 AMPUTÉ D'UN QUART DE SES CRÉDITS COMPTE TENU DE LA SUPPRESSION DU TO-DE ET DE LA RÉDUCTION DU MONTANT DE LA RÉSERVE DE CRISE	45
A. LA SUPPRESSION DU TO-DE SE TRADUIT BUDGÉTAIREMENT PAR UN RECU DE 420 M€ DES CRÉDITS DU PROGRAMME.....	46
B. UNE RÉSERVE DE CRISE UNIQUEMENT DESTINÉE À ASSURER L'ÉTAT CONTRE SES PROPRES ERREURS.....	47
1. <i>Dès la première année, une crise sans réserve pour la « réserve de crise »</i>	<i>47</i>
2. <i>Maintien du budget des autres dispositifs de gestion des crises.....</i>	<i>49</i>
C. LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'INTERVENTION SONT RECONDUITS EN 2019	49
1. <i>Le montant des aides à l'adaptation des filières à l'évolution des marchés est équivalent à celui de 2018</i>	<i>49</i>
a) <i>Le montant des aides à l'économie agricole ultramarine est stabilisé</i>	<i>49</i>
b) <i>Une hausse des crédits dédiés à la promotion des seuls produits issus de l'agriculture biologique.....</i>	<i>51</i>
2. <i>L'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles recule.....</i>	<i>52</i>
a) <i>Un plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE) en extinction ?</i>	<i>52</i>
b) <i>Des autorisations d'engagements de la dotation jeunes agriculteurs stabilisées.....</i>	<i>53</i>
c) <i>Les autres dispositifs de soutien à l'installation, à la modernisation et au renouvellement sont maintenus</i>	<i>53</i>
3. <i>Plus d'ICHN pour certains, moins de MAEC pour tous</i>	<i>54</i>

a) + 20 M€ au titre de la révision du zonage des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)	54
b) Une baisse des crédits des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et des aides à l'agriculture biologique.....	57
c) La protection des éleveurs contre les grands prédateurs : un poste budgétaire amené à croître sur la durée.....	59
d) Les appuis de l'État aux acteurs du monde agricole sont sanctuarisés	60
D. À LONG TERME, « LA FORÊT VA DANS LE MUR » : LES CRÉDITS PROPOSÉS NE PERMETTENT PAS D'INFLÉCHIR SIGNIFICATIVEMENT CETTE TRAJECTOIRE	61
1. <i>La filière forêt-bois : un atout insuffisamment exploité</i>	<i>61</i>
2. <i>Un budget stabilisé au plancher qui finance principalement la gestion des forêts publiques.....</i>	<i>63</i>
3. <i>Un impératif : alimenter le fonds stratégique bois avec des ressources stables d'au moins 150 millions d'euros par an</i>	<i>66</i>
E. MALGRÉ UNE HAUSSE LÉGÈRE DU BUDGET DE LA PÊCHE MARITIME, LES CONSÉQUENCES DU BREXIT SUSCITENT DE VIVES INQUIETUDES.....	67
F. UNE HAUSSE DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICES PUBLICS AUX OPÉRATEURS DUE AUX COMPENSATIONS DES SUPPRESSIONS DE TAXES AFFECTÉES.....	68
V. LA SÉCURITÉ SANITAIRE EST-ELLE VRAIMENT UNE PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE SI SES CRÉDITS RECULENT?	69
A. LE RECRUTEMENT DE 40 ETP POUR RENFORCER LE CONTRÔLE AUX IMPORTATIONS À LA SUITE DU BREXIT APPARAÎT INSUFFISANT.....	71
1. <i>La spirale à la baisse des effectifs du programme 206 semble enfin enrayerée.....</i>	<i>71</i>
2. <i>Le Brexit : un défi dont l'ampleur en matière de sécurité sanitaire est insuffisamment pris en compte</i>	<i>71</i>
B. À LA SUITE D'UN CONTENTIEUX DE MASSE, DES INDEMNISATIONS DUES AUX VÉTÉRINAIRES EN VOIE DE NORMALISATION	73
C. LA REVALORISATION DES ORGANISMES DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ SANITAIRE EST UN IMPÉRATIF STRATÉGIQUE.....	75
1. <i>Le budget des FREDON, organismes au cœur de la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux, augmente de 3 M€.....</i>	<i>75</i>
2. <i>La revalorisation du métier de vétérinaire rural doit être une priorité.....</i>	<i>76</i>
a) <i>Le budget de l'action n° 02 évolue à la baisse compte tenu d'éléments conjoncturels</i>	<i>76</i>
b) <i>La revalorisation bienvenue des AMV après cinq années de gel</i>	<i>76</i>
c) <i>Renforcer le tutorat vétérinaire au profit de l'implantation rurale des professionnels</i>	<i>77</i>
3. <i>Les dépenses d'inspections sanitaires n'augmentent que timidement en dépit d'une recrudescence des risques.....</i>	<i>79</i>
D. L'ANSES : UN RÔLE D'EXPERTISE À VALORISER PAR UNE MEILLEURE ANTICIPATION ET UNE MEILLEURE COMMUNICATION	79
1. <i>L'Anses, une agence pilote de la politique de contrôle sanitaire.....</i>	<i>79</i>
2. <i>Une hausse des crédits des moyens de fonctionnement dédiés à la politique sanitaire</i>	<i>80</i>

E. DONNER DE VÉRITABLES MOYENS AUX PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX	81
F. UNE DOTATION DE 0,5 M€ ACCORDÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU PROFIT DES FERMES EXPÉRIMENTALES DEPHY	82
VI. LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION « CONCENTRE » SES MESURES D'ÉCONOMIES SUR LES DIRECTIONS DÉCONCENTRÉES	83
VII. UN DÉFI POUR DEMAIN : FAVORISER L'INNOVATION AGRICOLE EN VALORISANT LA RECHERCHE.....	84
A. LA RECHERCHE PUBLIQUE EN AGRICULTURE EST UN INSTRUMENT ESSENTIEL POUR FAIRE ÉMERGER L'AGRICULTURE DE DEMAIN	84
B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DU CASDAR.....	87
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	89

Mesdames, Messieurs,

2019 sera une année charnière pour l'agriculture française.

Alors que de **très nombreuses incertitudes continuent à peser sur le monde agricole** en raison des aléas climatiques, de marchés volatils, des risques de perte de production avec l'interdiction de certains produits faute de méthodes de substitution ou de la dégradation continue des relations commerciales entre producteurs et acheteurs, un nouvel élément déstabilisateur va profondément affecter le monde agricole : le **risque de voir une politique agricole européenne devenir de moins en moins commune**. Les coupes claires dans le budget agricole européen et la proposition de la Commission de « renationaliser » la PAC menacent, à court terme, la survie de nombre de nos exploitations.

Or c'est à ce moment si important pour l'avenir de l'agriculture française que le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement enregistre le **recul le plus important de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » depuis 2006 à périmètre courant**, à hauteur de - 572 M€, **soit une réduction de près d'un cinquième du budget de l'agriculture en une seule année**. Après prise en compte des mesures de périmètre, cela peut se résumer en une phrase : **le Gouvernement demande des économies au monde agricole de l'ordre de 300 M€ en 2019**.

Le projet de loi de finances pour 2019 est, au niveau agricole, **celui de tous les paradoxes**.

Alors que l'objectif communiqué par le Gouvernement est de réduire le coût du travail pour toutes les entreprises françaises, il supprime le TO-DE¹, dispositif d'exonérations de cotisations patronales destinées aux employeurs de travailleurs saisonniers qui sont pourtant ceux pour qui le coût du travail représente le principal coût de production. Cela met en péril les filières les plus investies dans les solutions agroenvironnementales en accroissant, encore, leur déficit de compétitivité face à leurs homologues européennes ayant des coûts de main d'œuvre plus faibles. **Cette suppression ne peut être acceptée en l'état**.

De même, la réserve contre les aléas est réduite d'un tiers l'année même où les risques pour l'agriculture française sont immenses. En

¹ « Travailleurs occasionnels – demandeurs d'emplois »

témoignent la sécheresse que viennent de connaître nos campagnes ou les conséquences dramatiques qu'engendrerait une épidémie de peste porcine africaine sur nos élevages. Rappelons que le virus est à nos frontières depuis l'apparition de cas en Belgique et qu'il n'est à pas douter que l'épidémie ne s'arrêtera pas à la frontière, comme en d'autres temps.

C'est sans parler des défis que pose le Brexit à la capacité de la France à contrôler la qualité sanitaire des denrées alimentaires importées, déjà mise à mal aujourd'hui.

En 2017, **au moins 10 % des denrées alimentaires importées de pays tiers (hors UE) ne respectaient pas les normes sanitaires européennes**, d'après des estimations assises sur les contrôles effectués aux frontières. En plus d'engendrer un **risque sanitaire majeur** pour les consommateurs, ces importations exercent une **concurrence déloyale massive** sur les producteurs français. Ce sont près de 1,7 milliard d'euros de produits alimentaires de ce type qui chaque année circulent sur le marché français au détriment des règles s'appliquant aux producteurs européens. Comment peut-on leur demander à la fois d'augmenter leurs standards de production tout en favorisant l'importation de produits ne les respectant pas ? Les négociations en cours sur de multiples accords de libre-échange, notamment avec le Mercosur ou l'Australie et la Nouvelle-Zélande, démontrent que **cette schizophrénie européenne n'est malheureusement pas prête de cesser**.

Compte tenu des liens étroits entre le Royaume-Uni et le Commonwealth, le Brexit ne peut qu'accentuer ce phénomène.

Si le budget prévoit un éventuel recrutement de 40 agents supplémentaires dans le but de renforcer les contrôles aux importations de denrées alimentaires, l'ampleur du défi est bien plus importante. **Rien que pour assurer une sécurité sanitaire suffisante à la suite du Brexit, il faudrait prévoir au moins le double d'agents supplémentaires**.

À cet égard, **votre commission appelle le Gouvernement à mettre ses actes en cohérence avec ses engagements** de faire de la sécurité sanitaire une priorité stratégique. C'est pourquoi elle a proposé le renforcement des contrôles à l'importation des denrées alimentaires.

Cet appel à la cohérence doit également s'appliquer aux conclusions des États Généraux de l'Alimentation. Aucun crédit supplémentaire n'a ainsi été prévu pour les projets alimentaires territoriaux, instrument pourtant plébiscité par l'ensemble des acteurs du monde agricole. De même, la loi EGALIM promulguée il y a seulement quelques semaines établit un nouveau cadre contractuel entre un producteur et un acheteur et appelle à un renforcement des contrôles du bon respect de ces règles. Or le projet de loi de finances prévoit une réduction des effectifs au sein des organismes chargés desdits contrôles. L'accompagnement budgétaire quasi-inexistant de cette loi laisse ainsi présager une faible

applicabilité de celle-ci, et partant, d'immenses déceptions dans le monde agricole.

Enfin, la **commission a éprouvé de vives inquiétudes quant à la redéfinition du zonage des indemnités compensatoires de handicaps naturels**, induisant des pertes dramatiques pour de trop nombreuses exploitations ainsi que sur **l'apparition très préoccupante de nouveaux « déserts vétérinaires » sur nos territoires**, contre laquelle elle a voulu renforcer les instruments ayant fait preuve de leur efficacité, notamment le tutorat vétérinaire.

En tout état de cause, le Sénat a exprimé, lors de l'adoption du PLFSS, une **position franche et transpartisane en faveur du maintien du dispositif TO-DE dans sa forme actuelle et au-delà de 2021.**

La commission des affaires économiques ne peut ignorer cette position.

Lors de sa réunion du 21 novembre 2018, votre commission a donc réservé son avis sur les crédits de la mission à l'assurance que ce dispositif sera maintenu à l'avenir.

Compte tenu de la position du Gouvernement maintenant la suppression du TO-DE, confirmée lors de l'audition du ministre de l'agriculture et de l'alimentation devant votre commission le même jour, elle a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2019 au sein de la mission : « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », et un avis de sagesse sur les crédits du compte d'affectation spéciale : « développement agricole et rural ».

I. 2019 : UNE ANNÉE CHARNIÈRE POUR L'AGRICULTURE

À bien des égards, l'agriculture française est à la croisée des chemins.

Elle est confrontée à de nombreuses incertitudes dans toutes ses composantes : la PAC, une concurrence internationale déloyale potentiellement accrue avec la signature de nouveaux accords de libre-échange, des risques de maladies animales ou végétales ou encore des relations commerciales de plus en plus tendues entre les producteurs et leurs acheteurs tirant les revenus agricoles à la baisse.

Il a semblé essentiel à vos rapporteurs de resituer ces principaux éléments de contexte avant d'avoir à analyser les choix budgétaires qui seront opérés dans ce projet de loi de finances pour 2019.

Plusieurs chiffres permettent de résumer l'ensemble de ces défis :

- **15%** : c'est la baisse prévue du budget de la PAC sur la prochaine programmation ;
- **10%** : c'est le taux, probablement minimisé, de denrées alimentaires importées en France depuis un pays hors UE ne respectant pas les normes européennes de production ;
- **2^{ème}** : c'est le classement de la France pour la sécurité sanitaire de son alimentation même si le risque zéro n'existe pas ;
- **1 million d'euros** : c'est la ligne budgétaire totale prévue dans ce projet de loi de finances pour l'ensemble des articles de la loi EGALIM, ce qui laisse présager une faible applicabilité de la loi dès 2019.

A. -15% POUR LE BUDGET DE LA PAC, ELLE-MÊME MENACÉE DE RENATIONALISATION

1. Un cadre budgétaire de plus en plus contraint pour 2021-2027

Le cadre financier pluriannuel en cours de négociation prévoit un budget pour la politique agricole commune (PAC) de 364 Mds € pour la période 2021-2029, en **réduction de 5 % en euros courants et aux alentours de 15 % en euros constants par rapport à la période précédente**. Cette réduction du budget intervient alors même qu'il avait déjà connu, lors de l'actuelle programmation, une diminution de 11 % par rapport au budget 2007-2013.

La coupe claire se ferait tant sur le premier pilier que sur le second pilier dédié au développement rural.

Pour la France, cela se traduira par une enveloppe entre 2021 et 2027 de 62,3 milliards d'euros, soit 8,9 milliards d'euros par an.

Mécaniquement, le **budget annuel total de l'agriculture française sera amputé de 600 millions d'euros par an** par rapport à la période 2014-2020.

Cette évolution s'inscrit à l'exact opposé des tendances rencontrées sur d'autres continents, où les grands États ont fait de l'agriculture une cause stratégique prioritaire justifiant une hausse considérable des budgets dédiés.

2. Vers une renationalisation de la PAC ?

La Commission européenne a présenté en juin 2018 sa proposition de « PAC après 2020 ». **Ses préconisations ne manquent pas d'inquiéter tant, à maints égards, elles tendent à accroître la décentralisation d'une politique agricole européenne devenant de moins en moins commune.**

La nouvelle PAC renforcerait sa logique de décentralisation en passant d'une batterie de **69 mesures et sous-mesures à neufs objectifs généraux** à l'échelle européenne, dont la mise en œuvre reposerait sur des **plans stratégiques nationaux** préalablement approuvés par la Commission européenne.

Ces plans stratégiques exposeront la manière dont chaque pays propose d'atteindre les objectifs généraux en fonction de ses propres besoins. Ils préciseront comment les actions au titre des deux piliers contribueront à la réalisation de ces objectifs. Le suivi de ces plans se fera au travers du suivi de valeurs cibles réalisé par l'État membre et contrôlé par la Commission européenne.

Les États membres demeureront donc libres de déterminer et piloter les moyens pour atteindre ces objectifs. Tout en assurant une continuité avec la logique amorcée en 2014, ces nouvelles propositions font franchir à la PAC **un point de non-retour en actant sa prochaine renationalisation.**

Cette évolution cristallise le sentiment de plus en plus avéré **d'abandon d'une grande ambition agricole européenne**, au profit d'un simple cadre définissant quelques objectifs généraux, tout au plus assorti de sanctions et de dispositifs incitatifs.

Elle **traduit, en réalité, les immenses difficultés qu'éprouvent les États membres à s'entendre sur une politique commune, incitant la Commission à présenter un projet « a minima ».**

La Commission propose toutefois que certaines mesures revêtent un caractère obligatoire alors que la plupart ne seraient que facultatives, leur application étant laissée à la marge d'appréciation des États.

Concernant les principales mesures obligatoires, le montant des paiements directs de l'UE serait tout d'abord plafonné à 100.000 € annuels par exploitation, avec une dégressivité à partir de 60.000 €.

En outre, le soutien aux revenus des jeunes agriculteurs sera priorisé, les États membres devant réserver 2 % de leur dotation nationale à des paiements directs destinés à faciliter l'installation, avec une hausse du plafond de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et à la création d'entreprises rurales porté à 100 000€.

Le système de conditionnalité est revu puisqu'un minimum de normes environnementales devra être respecté dans tous les cas pour bénéficier des paiements directs, notamment en matière de protection des sols riches en carbone et de qualité de l'eau.

Les États membres seront en outre tenus de consacrer au moins 30 % de leur budget de développement rural à des mesures de protection de l'environnement et du climat. Toutefois, le contour exact de ces normes n'est aujourd'hui pas précisé et il semblerait qu'une large part serait laissée à l'appréciation des États-Membres.

Une « réserve agricole » serait enfin constituée afin de prévoir des mesures exceptionnelles de soutien du marché.

Toutefois, de nombreux dispositifs à finalité environnementale ou d'aide aux revenus demeureraient soumis à l'appréciation des États membres.

Concernant les paiements directs, les États membres pourraient choisir de réserver jusqu'à 3 % de leur budget du premier pilier à des interventions sectorielles de leur choix.

De même, ils auraient la faculté d'octroyer un montant forfaitaire aux « petits agriculteurs », les contours de cette catégorie étant définis au niveau national.

En matière environnementale, les États membres définiraient eux-mêmes les mesures relatives à l'environnement dans le cadre des plans stratégiques.

Enfin, l'allocation des dotations est très flexible puisque 15 % des dotations seraient transférables entre les deux piliers « afin de garantir que leurs priorités et mesures puissent être financées » et 15 % supplémentaires seraient transférables du premier vers le second pilier pour les dépenses relatives aux mesures climatiques et environnementales.

Aux yeux de vos rapporteurs, ces mesures laissant une très large marge d'appréciation nationale n'auront qu'un effet : accroître les divergences de compétitivité entre les agricultures européennes en fonction des priorités nationales. Il n'est à pas douter que certains pays de l'Est utiliseront au maximum la possibilité qui leur est offerte d'augmenter

considérablement leurs aides du premier pilier sans aucune considération environnementale.

Si ce texte demeure au stade de « projet » à ce stade, il s'apparente à un renoncement très inquiétant pour l'ensemble des agriculteurs européens et pour l'Europe elle-même, tant la PAC a été et demeure une des seules politiques européennes intégrées ayant atteint ses objectifs depuis sa création, à savoir éloigner le spectre de la famine en Europe.

B. AU MOINS 10% DE PRODUITS IMPORTÉS DEPUIS DES PAYS TIERS NE RESPECTENT PAS LES NORMES EUROPEENES

1. Une schizophrénie européenne : plus de normes sur les agriculteurs français, libre-entrée sur le territoire de produits ne les respectant pas

Alors que se délite peu à peu la PAC, l'Union européenne retrouve la force de s'entendre quand il s'agit de négocier des accords de libre-échange avec d'autres régions du monde.

D'un point de vue économique, la signature de ces accords sera, sans doute, bénéfique à l'Union européenne dans son ensemble. Toutefois, **trop souvent, l'agriculture est le grand sacrifié des rounds de négociations, reléguée au rang des « secteurs défensifs » pour lesquels les victoires annoncées ne sont en vérité que des moindres défaites.**

La signature du Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada ainsi que les négociations en cours sur de potentiels accords entre l'Union européenne et le Mercosur ou l'Australie et la Nouvelle-Zélande engendreront, *in fine*, une hausse massive d'importations de denrées alimentaires sur les marchés européens. Plusieurs filières qui ne pourront résister en termes de compétitivité prix seront particulièrement touchées, notamment la filière viande.

Cela aboutit à un **paradoxe édifiant : alors même que les législateurs européens et nationaux imposent aux agriculteurs des normes de production de plus en plus contraignantes, notamment afin de répondre à des exigences environnementales, ils autorisent l'entrée massive de produits ne respectant pas ces mêmes normes en proposant de signer de multiples accords de libre-échange.**

Il en résulte une hausse de charges pour les agriculteurs continentaux que ne subissent pas leurs concurrents ayant accès au marché européen, aggravant encore leur déficit de compétitivité qu'est censée résoudre en partie la PAC.

2. Des résultats très préoccupants des contrôles aux importations de denrées alimentaires

a) Un principe : l'interdiction de vendre des produits ne respectant pas les normes européennes

Lors des débats sur la loi dite « EGALIM », le Sénat a intégré à la loi française un principe qui relève du bon sens, inséré à l'article L. 236-1 A du code rural et de la pêche maritime :

« Il est interdit de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation. »

Pour mettre en œuvre cette obligation législative essentielle pour la qualité de l'alimentation de nos concitoyens tout comme pour la compétitivité de notre agriculture, **l'autorité administrative devra prendre toutes mesures de nature à faire respecter cette interdiction.**

Pour vos rapporteurs, **seuls des contrôles aux importations efficaces sur les denrées alimentaires permettront un alignement durable de la qualité des denrées alimentaires importées sur les productions nationales.**

Les contrôles à l'importation ont une double finalité. D'une part, ils entendent **assurer le respect d'exigences sanitaires dans un but de protection des consommateurs.** D'autre part, ils visent à **garantir la loyauté de la concurrence** sur les marchés concernés, notamment en s'assurant que les normes de production ont bien été respectées par les exportateurs, au même titre que les producteurs européens.

En pratique, l'équivalence des normes de production doit être respectée. Toutefois, faute de contrôles appropriés, ces clauses peuvent se révéler uniquement déclaratoires.

b) L'organisation des contrôles sanitaires à l'importation en France est fragmentée

Pour les denrées alimentaires, le contrôle sanitaire préalable au dédouanement se déroule dans des lieux spécifiques, soit dans des points d'inspection frontaliers (PIF) pour les produits d'origine animale et les animaux vivants, soit dans des points d'entrée désignés (PED) pour certains produits d'origine non animale. Par ailleurs, des points d'entrée communautaires (PEC) sont désignés par les autorités sanitaires compétentes et agréés par la Commission pour les importations de végétaux et de produits végétaux.

Il est à noter que des procédures d'homologation des contrôles réalisés avant exportation depuis les pays tiers vers l'Union européenne permettent de réduire la fréquence nécessaire des contrôles à l'importation pour les produits concernés.

Le **dispositif de contrôle est fondé sur une analyse de risques** et repose sur une mise en œuvre adaptée en fonction de la provenance et de la nature des produits.

Pour certains aliments ou familles d'aliments, la réglementation européenne prévoit que les pays membres exercent des **contrôles renforcés à l'importation**, en raison d'un risque particulier lié au produit ou au couple produit/pays d'origine.

Si des **mesures d'urgence** ont été adoptées, les lots de marchandises importés doivent être accompagnés d'un certificat sanitaire et d'un rapport d'échantillonnage et d'analyse validés par les autorités compétentes des pays tiers de provenance ou d'origine. Ces éléments sont contrôlés à l'entrée sur le continent européen.

Le contrôle peut se dérouler en **trois étapes**.

Les opérateurs doivent notifier au préalable l'arrivée des lots concernés aux autorités compétentes. La première phase des contrôles à l'importation consiste en un **contrôle documentaire systématique** à la suite de cette notification. Le contrôle documentaire est systématique.

La seconde phase des contrôles dépend d'une analyse de risques préalable selon le pays d'origine et consiste en :

- un **contrôle d'identité** qui est un examen visuel destiné à vérifier que les informations mentionnées sur les documents qui accompagnent le lot correspondent à l'étiquetage et au contenu du lot. Il est automatique pour les denrées animales et les contrôles phytosanitaires.
- et un **contrôle physique** qui peut se constituer de prélèvements et analyses officiels en laboratoires, selon une fréquence déterminée par les textes applicables, variant de 5 à 100 % des lots.

Au terme des contrôles, les lots reconnus non-conformes aux réglementations européennes, font l'objet d'un rejet à la frontière. Ils sont généralement détruits ou réexpédiés vers le pays tiers d'origine.

En France, la responsabilité administrative des contrôles est fragmentée.

Les **services de la DGCCRF** exercent leur compétence de contrôles sanitaires sur les denrées alimentaires d'origine non animale. La DGCCRF contrôle également les produits issus de l'agriculture biologique, afin de

s'assurer de leur qualité biologique. Enfin, elle réalise un contrôle des normes de commercialisation relatives aux fruits et légumes frais.

Les **services de la DGAL** se concentrent quant à eux sur les contrôles sanitaires des produits d'origine animale, des animaux vivants et des aliments pour animaux d'origine non animale. Ils réalisent également des contrôles phytosanitaires d'importation des végétaux et des produits végétaux.

Les **services des douanes (DGDDI)** contrôlent ensuite le bon déroulé des contrôles préalablement effectués par ces deux directions, tout en contrôlant de manière résiduelle l'entrée sur le territoire européen de produits alimentaires transportés par les voyageurs. Ils n'opèrent le plus souvent que des contrôles documentaires.

c) Les estimations de taux de non-conformité des produits importés sont préoccupantes

(1) Des contrôles physiques rares...

Il est impossible d'estimer avec précision le taux de denrées alimentaires importées soumises à un contrôle approfondi (physique), permettant de vérifier avec certitude si les normes de production définies au niveau européen ont été respectées.

Tout juste peut-on remarquer que lors des contrôles renforcés, les taux de contrôles physiques sur les lots en provenance d'un pays sont portés à 20% pour certains produits sur des périodes nécessairement courtes. Cela a été le cas par exemple pour les denrées alimentaires importées du Japon à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima¹.

D'après les chiffres communiqués par la DGCCRF, en 2017,

- 12 494 lots de denrées alimentaires d'origine non animale originaires de certains pays tiers et d'ustensiles de cuisine en mélamine ou en polyamide originaires ou en provenance de Chine ont été soumis à un contrôle documentaire. Parmi ces lots, 1 565 lots ont par ailleurs fait l'objet d'un contrôle d'identité et physique, soit un taux de 12,5% ;
- 12 088 lots de denrées végétales ont été notifiés aux postes de contrôles frontaliers français désignés pour ces contrôles et ont fait l'objet de contrôles documentaires. De plus, 1 523 lots ont également fait l'objet d'un contrôle d'identité et physique, soit un taux de 12,5%.

¹ Règlement d'exécution (UE) n° 961/2011 de la Commission du 27 septembre 2011 imposant des conditions particulières à l'importation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux originaires ou en provenance du Japon à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima et abrogeant le règlement (UE) n° 297/2011

Toutefois, ces chiffres doivent être analysés avec précaution comme le rappelle le rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat de MM. Houpert et Botrel intitulé « *Pour une politique de sécurité sanitaire des aliments zéro défaut* »¹ : « *les assiettes de contrôle auxquelles la DGCCRF se réfère pour communiquer sur ses résultats sont particulièrement étroites puisqu'elles ne recouvrent que les contrôles renforcés et les mesures d'urgence* », c'est-à-dire les produits les plus à risque.

D'après les informations qui leur ont été communiqués, la fréquence des tests de laboratoire dans les postes frontaliers se situerait **entre 3 et 7 % des lots** selon la nature des postes frontaliers.

(2) ... alors qu'ils permettent de constater 10% de non-conformité des produits importés de pays tiers

Les contrôles physiques sont pourtant le moyen le plus efficace pour déceler la non-conformité des produits.

Leurs résultats permettent surtout d'approcher un taux de non-conformité moyen des produits importés.

Sur l'ensemble des lots contrôlés par la DGCCRF en 2017, 130 ont été déclarés non-conformes. 9 l'ont été à la suite du contrôle documentaire et 2 à la suite du contrôle d'identité alors que 119 l'ont été à la suite du contrôle physique, principalement en raison de résidus de pesticides.

Le taux de non-conformité global à la suite du contrôle physique est donc de 7,8 %.

Pour certaines denrées, ce taux est largement supérieur à la moyenne principalement en raison d'un risque « pesticides ». C'est le cas pour du thé de Chine (13 %), des piments de République dominicaine (16 %) ou des pistaches des États-Unis (20 %).

Concernant le contrôle des denrées issues de l'agriculture biologique, la DGCCRF estime que le nombre de lots à contrôler est aux alentours de 10 000 lots sur lesquels seront réalisés 5 % de contrôles d'identité et physiques. Or **en 2017, près de 17 % des contrôles physiques sur les produits issus de l'agriculture biologique se sont révélés non-conformes.**

Si le taux de non-conformité constaté par la DGAL dans le cadre de ses contrôles phytosanitaires des végétaux et des produits végétaux est de 1,4 %, soit un taux largement supérieur aux taux de non-conformité constatés à la suite de contrôles vétérinaires des animaux et produits animaux (autour de 0,85 %), il convient de noter que ce taux n'est pas un taux de non-conformité global à la suite du contrôle physique.

¹ Rapport d'information n° 442 (2016-2017) de MM. Alain HOUPERT et Yannick BOTREL, déposé le 23 février 2017, fait au nom de la commission des finances sur les moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments

En estimant que la DGAL réalise des contrôles physiques à la même fréquence que la DGCCRF, **le taux de non-conformité global estimé pour les végétaux et produits végétaux à la suite d'un contrôle phytosanitaire physique pourrait s'approcher de 11 à 12 % en moyenne.**

En croisant ces chiffres, on peut donc estimer, sous réserve de certaines hypothèses et des informations transmises par les directions concernées à vos rapporteurs, **qu'entre 8 et 12 % des denrées alimentaires importées de pays tiers ne respectent pas les normes européennes de production et sont susceptibles de porter atteinte à la sécurité sanitaire de nos concitoyens.**

Ce sont donc probablement près d'1,7 milliards d'euros de denrées alimentaires non conformes qui, chaque année, entreraient sur le territoire français depuis des pays hors UE¹.

Il faut enfin ajouter à ces éléments sur les produits importés de pays tiers que les produits importés d'autres États membres de l'Union européenne sont susceptibles également de poser problème. Le rapport public annuel de 2014 de la Cour des comptes révélait que les non-conformités relevées par la DGAL dans le cadre de ses contrôles sur les produits importés de l'Union européenne sont de 17 % pour les viandes fraîches de boucherie, 13 % pour les viandes fraîches de volaille, 25 % pour les produits à base de viande, 21 % pour le lait cru ou traité thermiquement et les produits à base de lait.

En prenant en compte ces éléments concernant les denrées alimentaires européennes cette fois, la concurrence déloyale est en réalité bien supérieure aux chiffres précédemment évoqués.

En retenant ce même taux de 10 % pour les produits européens, ce qui est sans doute une fourchette très basse, 3,8 milliards d'euros de denrées alimentaires supplémentaires entreraient illégalement sur le marché français en ne respectant pas les normes de production européennes.

3. Une enveloppe de financements fort peu ambitieuse pour répondre aux enjeux sanitaires posés

Il a semblé à vos rapporteurs pertinent de comparer ces taux de non-conformité très inquiétants avec les moyens budgétaires dédiés aux contrôles aux importations de denrées alimentaires.

La DGCCRF estime qu'elle dédie 15 ETPT à cette mission pour un montant total, y compris dépenses de fonctionnement, de 1,1 M€ (porté par le programme 134 - Développement des entreprises et du tourisme).

¹ En retenant une hypothèse de 10% de non-conformité et une distribution équi-répartie du risque sur les 17 Md€ d'importations alimentaires en provenance de pays tiers en 2017

La DGAL, de son côté, emploie environ 90 agents au sein du Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) et octroie, par le programme 206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, 1,3 M€ de dépenses de fonctionnement pour financer les frais d'analyse des échantillons, auxquels il faut ajouter les dépenses de personnel. Au total, 6,5 millions d'euros ont été alloués au SIVEP en 2017.

Au total, on peut donc estimer que l'État dépense moins de 10 M€ par an pour contrôler à l'importation spécifiquement les denrées alimentaires importées par l'intervention d'une centaine d'agents¹.

C'est moins de 0,003 % du budget de l'État. Cela représente moins d'une semaine de recettes que l'État encaisse au titre de Loto.

Vos rapporteurs estiment qu'au regard des enjeux et des taux de non-conformité constatés, ces moyens sont insuffisants.

C. UN 2^{ÈME} RANG MONDIAL EN TERMES DE SECURITE ALIMENTAIRE QUI N'ÉCARTE PAS TOUS LES RISQUES

1. Dotée d'une sécurité sanitaire exemplaire, la France demeure exposée à des risques d'épidémies

La publication d'analyse économique The Economist Intelligence Unit (EIU) en 2017 a classé le **dispositif de sécurité sanitaire français au 2^{ème} rang mondial en termes de « qualité et sécurité de l'alimentation »**.

Si la France doit aujourd'hui être fière de son dispositif de sécurité sanitaire sur les denrées alimentaires, l'un des meilleurs du monde, elle doit rester sur ses gardes tant les conséquences des épizooties et épidémies sont importantes pour les agriculteurs.

L'agriculture est, en effet, non seulement soumise à des aléas climatiques mais aussi à des aléas épizootiques et épidémiques qui ont des conséquences dramatiques sur les cultures et les élevages concernés.

Les principaux risques identifiés pourraient être résumés comme suit.

En matière de santé végétale, plusieurs organismes nuisibles à la santé des végétaux sont préoccupants.

Le **Xylella fastidiosa** a été détecté pour la première fois en 2015 en Corse. La bactérie, transmise et véhiculée par des insectes vecteurs, s'attaque à un très large spectre de végétaux : vignes, oliviers, arbres fruitiers, agrumes, chênes, rosiers, etc., et cause leur dépérissement voire leur mort. En France, deux régions sont actuellement contaminées par la bactérie : la Corse et la Provence-Alpes Côte d'Azur, avec de grandes difficultés

¹ Cette estimation ne prend pas en compte les coûts portés par la DGDDI qui réalise un étage supplémentaire de contrôles documentaires comme sur tous les autres produits.

d'éradication. Or les conséquences peuvent être dramatiques pour certaines filières comme en atteste les ravages causés par cette bactérie, agent de la maladie de Pierce, sur les vignobles californiens depuis la fin du XIX^{ème} siècle.

La **flavescence dorée** est une maladie fortement épidémique, se véhiculant par cicadelle ou lors d'introduction de plants contaminés, qui provoque le dépérissement des ceps de vigne. À ce jour, tous les vignobles de France sont atteints, à des degrés différents, sauf la Champagne et l'Alsace, ce qui cause d'importants dégâts entraînant une croissance ralentie, un enroulement des feuilles, voire la mort du cep.

Les **nématodes** sont des vers de très petite taille qui peuvent engendrer des pertes de rendement pouvant atteindre 50 % des cultures concernées, principalement de pommes de terre. Des foyers ont été détectés dans le Nord, dans l'Est et dans l'Ouest de la France.

Le **virus de la sharka** rend également impropre à la consommation les fruits à noyau et est présent dans les principales zones de production fruitières françaises, surtout dans le Narbonnais.

D'autres nuisibles végétaux demeurent (le chancre coloré du platane, le charançon rouge du palmier, les cercosporioses pour la production bananière).

En matière de santé animale, de nombreux risques majeurs sont maîtrisés.

La prévalence des encéphalopathies spongiformes transmissibles classiques est nulle en France.

Le dispositif de surveillance de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), reposant sur une surveillance événementielle par les éleveurs et les vétérinaires en élevage ainsi que sur des tests systématiques à l'abattoir et sur les animaux à risque et à l'équarrissage pour les animaux de plus de 48 mois, a fait preuve de son efficacité, tout comme le dispositif mis en place pour dépister la « tremblante » sur des ovins par des tests rapides à l'abattoir et à l'équarrissage.

Aucun cas de foyer de fièvre aphteuse n'a été signalé en 2017 en Union européenne. La France reste néanmoins sous la menace de pays voisins (Algérie et Turquie) qui ont, quant à eux, déclaré de nombreux cas.

Depuis le 27 octobre 2017, la France a recouvert son **statut indemne d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP)**. Ce résultat a été obtenu grâce à l'assainissement de tous les foyers H5N8 identifiés entre fin 2016 et juin 2017, et en l'absence de nouveau foyer IAHP détecté sur le territoire français depuis plus de trois mois. Cette évolution permet d'obtenir la réouverture des marchés à l'exportation vers les pays tiers pour la filière volaille.

Toutefois, il faut veiller à rester vigilant compte tenu des cas ponctuels déclarés récemment en Suisse, en Italie ou en Allemagne.

Le cas de la **tuberculose bovine est en revanche plus inquiétant**. L'acquisition du statut officiellement indemne en 2001 est essentielle pour le commerce des animaux et de leurs produits, puisque c'est un des critères principaux de compétitivité de l'élevage bovin français.

Si le nombre de troupeaux trouvés infectés chaque année s'est stabilisé, compte tenu de détections précoces en élevage, la situation de certaines zones demeure très inquiétante, en particulier en région Nouvelle-Aquitaine.

Le nombre de foyers demeure maîtrisé. Toutefois, un rapport du CGAAER remis au ministre de l'agriculture et de l'alimentation en 2017 souligne les difficultés à maintenir un niveau intense de mobilisation des différents acteurs sur le long terme pour atteindre l'éradication de la maladie.

Enfin, le **premier cas de fièvre catarrhale ovine (FCO)**, également appelée maladie de la langue bleue, à sérotype 4, a été identifié le 6 novembre 2017 sur un veau provenant d'une exploitation de Haute-Savoie. Malgré les mesures d'urgence mises en place pour éradiquer la maladie, l'évolution du nombre de foyers dans plusieurs départements a impliqué le passage de l'ensemble du territoire national en zone réglementée BTV-4.

2. Il est peu probable que la peste porcine africaine s'arrête à la frontière française

La peste porcine Africaine (PPA) est une **maladie animale virale** touchant les mammifères porcins **endémique en Afrique Subsaharienne et en Sardaigne depuis 1978**.

Le **virus est mortel pour les espèces concernées** : selon les souches, il peut causer des fièvres hémorragiques ayant un taux de mortalité avoisinant les 100 %. D'autres souches entraînent des signes cliniques plus légers, pouvant être confondus avec d'autres maladies, rendant difficile sa détection.

La transmission du virus s'effectue principalement par les **tiques** qui ingèrent le virus en se nourrissant des animaux contaminés, puis le transmettent en piquant d'autres animaux sensibles. Mais il se transmet également **par contact direct avec des animaux infectés** ou par **ingestion de déchets alimentaires** contenant de la viande de porc contaminée, transformée ou non. Les mouches piqueuses, les locaux contaminés ainsi que les véhicules, matériels et vêtements peuvent également transmettre le virus.

Sa rémanence exceptionnellement longue de plusieurs mois dans le milieu extérieur à l'hôte et dans les tissus animaux après la mort rend difficile son éradication.

En raison de l'absence de vaccin et de traitement efficace, cette maladie nécessite d'importants moyens préventifs pour éviter de devenir une épidémie hors de sa zone endémique.

Son arrivée en France serait une catastrophe pour la filière porcine.

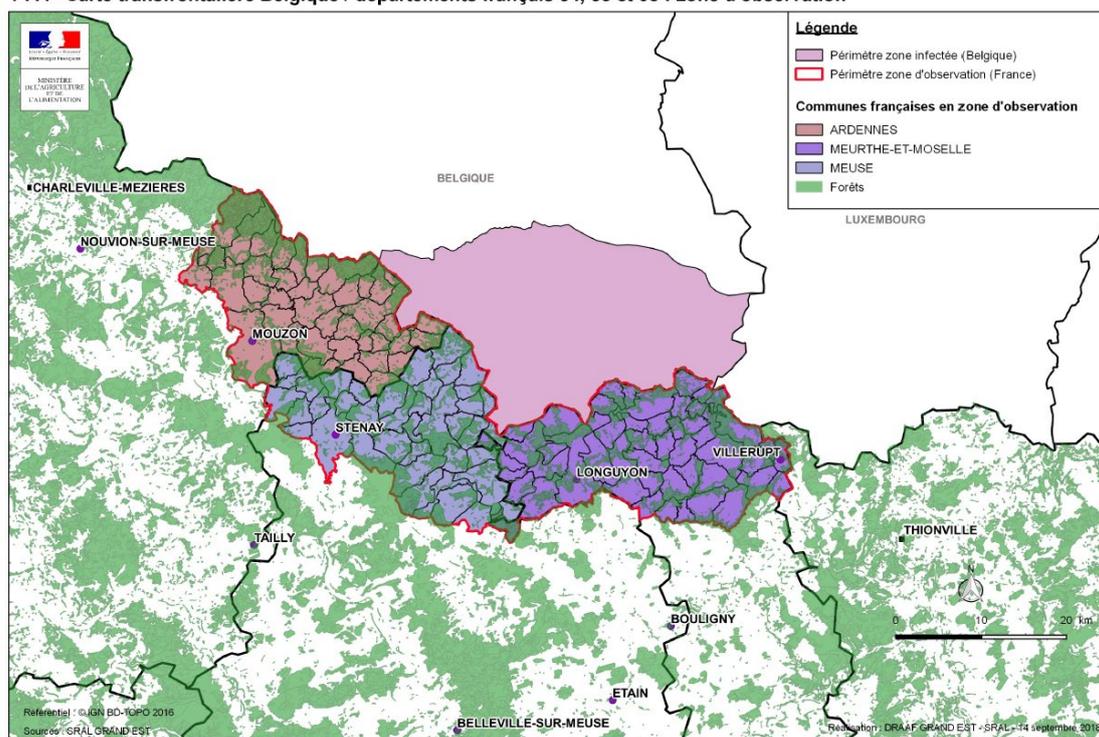
L'apparition du virus en France entraînerait une destruction du cheptel porcin contaminé, induisant un délai de reconstitution de la taille des élevages.

En outre, la France perdrait alors son statut « indemne de peste porcine », ce qui grèvera durablement son accès à certains marchés à l'export alors même que la France exporte 40% de sa production porcine, notamment en Russie et en Chine. Les interdictions à l'exportation ne concerneraient pas que les animaux vivants mais l'ensemble des denrées à base de porc.

Or cette apparition apparaît comme de plus en plus inéluctable.

Si la peste porcine est actuellement présente dans les Pays Baltes (Estonie, Lituanie, Lettonie), en Pologne, en République Tchèque, en Ukraine, en Russie, en Moldavie, en Roumanie, en Sardaigne (Italie), en Bulgarie, **155 cas de peste porcine ont été détectés chez des sangliers trouvés morts dans la région d'Étalle, au Sud de la Belgique, dans la zone frontalière proche de Longwy, Montmédy et Carignan.**

PPA - Carte transfrontalière Belgique / départements français 54, 55 et 08 : zone d'observation



Il semblerait que le virus soit probablement arrivé par les transports routiers depuis l'Est de l'Europe, probablement par un déchet infecté jeté dans une poubelle avant d'être consommé par un sanglier.

Plusieurs mesures ont été prises par les gouvernements belges et français pour contenir l'épidémie :

- Tous les porcs domestiques de la zone d'Étalle ont été mis à mort ;
- Une réduction de la population de sangliers a été décidée en lien avec les fédérations de chasses concernées ;
- Des clôtures de part et d'autre de la frontière ont été installées pour endiguer le phénomène.

En outre, un plan d'actions contre la peste porcine africaine a été mis en place en septembre 2018 en France autour de 3 axes : prévention, surveillance et lutte contre le virus.

Principales mesures annoncées dans le plan d'actions contre la peste porcine africaine			
	Prévention	Surveillance	Lutte
Élevage	Sensibilisation des acteurs, mesures réglementaires de biosécurité (prévues pour le 1 ^{er} trimestre 2019)	Surveillance événementielle des pestes porcines (lettre de cadrage) + mise en place d'un réseau de laboratoires agréés	Cadrage des méthodes de dépeuplement des porcs + information concernant les modalités de gestion d'apparition de cas [enjeu : meilleure réactivité]
Faune sauvage	Renforcement des contrôles relatifs aux échanges de sanglier, sensibilisation des acteurs	Surveillance événementielle des pestes porcines (lettre de cadrage)	Saisie de l'ANSES pour améliorer la définition d'une zone infectée, des modalités de dépeuplement et de traitement des cadavres.

Pour le moment, aucun cas de virus n'a été officiellement constaté en France. Le 20 octobre 2018, la zone d'observation renforcée (ZOR) au titre de la prévention de la peste porcine africaine a été réduite par arrêté du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation : elle contient désormais 60 communes dans les départements des Ardennes, de la Meuse et de la Meurthe-et-Moselle ; la Moselle passe en simple « zone de surveillance ».

La reprise de certaines activités de chasse et des activités forestières a été autorisée à compter du 20 octobre dans la ZOR, sous réserve du strict respect des conditions de biosécurité.

Vos rapporteurs appellent à la plus grande vigilance. Plusieurs pratiques, notamment celles de lâchers de gibiers de porcins importés de pays de l'Est pour entretenir les « tableaux de chasse », doivent être

strictement prohibées. Les déchets alimentaires des conducteurs routiers étrangers doivent faire l'objet d'une attention toute particulière.

Toutefois, au regard de la population de gros gibiers en France en forte croissance, causant d'ailleurs de graves dégâts dans les exploitations agricoles, les inquiétudes des éleveurs sont légitimes.

Il est peu probable que l'épidémie ne s'arrête, à l'instar d'autres phénomènes déjà connus dans le passé, à la frontière.

D. 1 M€ DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES SEULEMENT POUR METTRE EN ŒUVRE LA LOI EGALIM : AURA-T-ELLE LA PORTÉE ESCOMPTÉE ?

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « Egalim », a été très récemment promulguée.

Vos rapporteurs s'étonnent toutefois de sa faible traduction budgétaire dans le projet de loi de finances.

Certes, l'essentiel des mesures ne relèvent pas d'un quelconque domaine fiscal ou budgétaire. Les dispositions législatives retenues modifient en effet le cadre des relations commerciales entre les producteurs agricoles, les industriels et les distributeurs et imposent de nouvelles contraintes en matière de restauration collective publique, de bien-être animal et d'usage des produits phytopharmaceutiques.

Il n'en demeure pas moins que des effets mécaniques induits par la loi auraient nécessité des adaptations budgétaires.

Certaines augmentations budgétaires ont bien été prises en compte, mais de manière insuffisante.

Concernant les inspections sanitaires par exemple, la loi dispose désormais que les autocontrôles positifs dans l'environnement de production seront automatiquement transmis à l'autorité administrative. Mécaniquement, sauf à ce que la mesure soit totalement dénuée de portée, le nombre d'inspections sanitaires devrait considérablement augmenter en 2019. Les nouvelles normes relatives au bien-être animal devraient également entraîner une recrudescence des contrôles dans les abattoirs.

Or le projet de loi de finances ne prévoit, sur le programme 206, qu'une hausse des dépenses de fonctionnement liées aux inspections sanitaires dans les établissements agroalimentaires au premier rang desquels les abattoirs de 0,6 M€. Aucun crédit supplémentaire ne sera accordé pour couvrir des dépenses de personnel liées à ces inspections.

De même, le rôle du médiateur des relations commerciales agricoles a été considérablement renforcé à l'article 4 de la loi, ses missions ayant été étendues et le délai de ses interventions réduit, en cas de médiation, à un

mois. Selon le Gouvernement, il est prévu d'affecter au médiateur deux agents supplémentaires pour un coût salarial annuel de 0,2 M€.

Certaines dépenses n'ont tout simplement pas été budgétées.

Le meilleur exemple est à trouver dans les schémas d'emplois prévus pour les organismes chargés des contrôles de l'application de la loi !

L'ambition du Gouvernement était, à l'article 3 de la loi, d'étendre le pouvoir de contrôle sur les contrats entre un producteur et son acheteur aux agents de FranceAgriMer pour suppléer la DGCCRF dans ces actions de contrôle. Or les négociations en cours porteront, selon les rapporteurs pour avis de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale de la MAAFAR et de la mission Économie, sur un schéma d'emplois de 29 ETP en 2019 pour cet opérateur !

Les contrôles des pratiques commerciales, dont les conditions vont être revues par ordonnance dans les mois à venir comme le prévoit la loi, vont également engendrer une hausse des contrôles de la DGCCRF, notamment sur les clauses de prix abusivement bas. Or le programme 134 de la mission économie, qui porte les effectifs de la DGCCRF, va connaître un schéma d'emplois de 157 ETP en 2019.

Un amendement à l'Assemblée nationale a corrigé le tir en fléchant des crédits dans le but de recruter 20 ETPT afin d'assurer ces contrôles, qui sont d'autant plus nécessaires lors de la première année d'application de la loi que les conditions contractuelles viennent d'être modifiées.

Mais il est à craindre que cela ne soit pas suffisant.

Enfin, la loi contraint les collectivités territoriales à revoir les approvisionnements de leur restauration collective, établit de nouvelles contraintes administratives et requiert une modification en profondeur des modalités de fonctionnement des services de restauration compte tenu des restrictions à l'usage des plastiques.

Cela revient à demander aux collectivités territoriales d'améliorer la qualité des repas par des approvisionnements plus coûteux et de revoir en profondeur le fonctionnement de leurs cantines, le tout dans un contexte où les usagers et leurs familles souhaitent la stabilité du prix des repas. L'équation est impossible à résoudre sans une dotation budgétaire complémentaire...qui n'est pas prévue dans le PLF 2019.

Dans ces conditions, et sans même ouvrir de nouveau le débat sur le fond des dispositions retenues, vos rapporteurs s'inquiètent de la pleine applicabilité de la loi EGALIM dès 2019 faute d'un accompagnement budgétaire suffisant des obligations nouvelles qu'elle met en place.

Mis bout à bout, tous ces éléments ne manquent pas d'inquiéter. Les perspectives de la PAC, les risques sanitaires, les impacts non mesurés de la loi EGALIM ainsi que les perspectives de signature de nouveaux

accords de libre-échange vont faire de 2019 une année charnière pour l'agriculture française.

II. UNE RÉFORME DE LA FISCALITE AGRICOLE AMBIGUË

Le Gouvernement s'était engagé à proposer une réforme de la fiscalité agricole applicable en 2019.

L'objectif était d'assurer une baisse de charges pérennes pour les agriculteurs. Or plusieurs mesures vont dans le sens inverse.

Si elle promet par exemple le recours à l'épargne de précaution en réformant la déduction pour aléas, ce qu'il convient de saluer, la réforme fiscale accroît considérablement les charges des agriculteurs en supprimant les exonérations spécifiques applicables pour l'emploi des travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (TO-DE) et en augmentant la redevance pour pollutions diffuses (RPD).

A. TO-DE : UN DISPOSITIF À CONSERVER POUR BAISSER LE COÛT DU TRAVAIL DES EMPLOYEURS SAISONNIERS

1. Le Gouvernement proposait, en PLFSS, de supprimer le dispositif

Depuis 1985, les employeurs de travailleurs saisonniers bénéficient d'une réduction de cotisations patronales sur ces contrats par le biais d'un **dispositif spécifique pour l'emploi des travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emplois en agriculture (dit « TO-DE »)**¹.

Les employeurs relevant du régime de protection sociale agricole qui embauchent en CDD des travailleurs saisonniers, ou en CDI des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis au moins quatre mois ou un mois après un licenciement, bénéficient **d'une exonération totale de cotisations patronales dues au titre des assurances sociales** (prestations familiales et assurances sociales agricoles), à l'exception de la cotisation « accidents du travail », **ainsi que d'une exonération de certaines cotisations patronales conventionnelles pour les rémunérations égales ou inférieures à 1,25 fois le montant mensuel du SMIC**. Cette exonération devient ensuite linéairement dégressive au-delà de 1,25 SMIC jusqu'à s'annuler pour les rémunérations égales ou supérieures à 1,5 SMIC.

L'exonération est limitée par décret² à une période maximum d'emplois de 119 jours ouvrés, consécutifs ou non par salarié.

¹ Articles L.741-16 et L.741-16-1 du code rural et de la pêche maritime

² Article D741-58 du code rural et de la pêche maritime

Presque toutes les activités saisonnières agricoles sont concernées à l'exception de celles réalisées dans des entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers ainsi que celles relevant de salariés mis à la disposition par les coopératives d'utilisation du matériel agricole à leurs adhérents.

Il en résulte que le dispositif est très répandu, notamment dans certaines filières fortement consommatrices de main d'œuvre saisonnière. C'est le cas notamment dans la viticulture, le maraîchage ainsi que la production fruitière.

Au total, il couvre environ un **quart du travail agricole salarié** (142 millions d'heures de travail par an), pour environ 927 000 contrats. **73 000 entreprises agricoles en sont bénéficiaires.**

Ce dispositif spécifique **n'est toutefois pas cumulable avec l'allègement général de cotisations sociales sur les bas salaires.** L'employeur doit concrètement aujourd'hui choisir l'exonération qui lui convient le mieux et peut refuser cet allègement spécifique au profit des allègements généraux.

Mais dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale présenté par le Gouvernement, les agriculteurs n'auront plus ce choix dans le contexte de la suppression du CICE.

Comme pour d'autres secteurs, les chefs d'exploitations agricoles bénéficieront des allègements généraux de cotisations sociales prévus à l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 en contrepartie de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Ces allègements représentent une diminution de 6 points de la cotisation maladie, maternité, invalidité, décès pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC.

Ils seront renforcés pour les rémunérations les plus basses à compter d'octobre 2019. La réduction des cotisations sociales serait alors d'environ 10 points avec une exonération maximale au niveau du SMIC puis linéairement dégressive jusqu'à s'annuler pour les rémunérations égales ou supérieures à 1,6 SMIC. Le périmètre des exonérations serait alors étendu aux cotisations patronales chômage et retraite complémentaire.

Toutefois, pour les agriculteurs, ces allègements renforcés sur les plus bas salaires seront avancés au 1^{er} janvier 2019.

Estimant que ce renforcement des allègements généraux à compter de 2019 bénéficierait au secteur agricole dans son ensemble, le projet de loi de financement de la sécurité sociale propose, en son article 8, **de supprimer les exonérations spécifiques applicables pour l'emploi des travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (TO-DE).**

Les exploitants agricoles concernés n'auraient donc plus le choix entre les deux dispositifs.

2. Les allègements généraux, même renforcés, sont moins favorables que le dispositif TODE cumulé avec le CICE

Or les allègements généraux même renforcés seront moins avantageux que le dispositif actuel du TO-DE.

Deux éléments expliquent cette différence :

- 1) **L'assiette des cotisations patronales concernées par les allègements généraux renforcés est moins favorable que celle du dispositif TO-DE cumulé avec le CICE** dont bénéficient à ce stade les exploitants agricoles concernés ;
- 2) **Surtout, la dégressivité du dispositif TO-DE en fonction des montants des rémunérations concernées est plus adaptée à la réalité des contrats saisonniers que la dégressivité retenue pour les allègements généraux renforcés.**

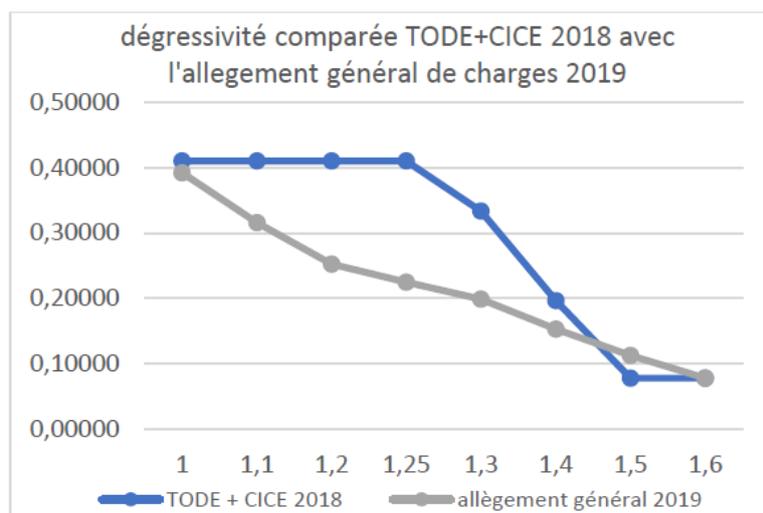
Les saisonniers travaillent souvent davantage que 35 heures par semaine compte tenu de la nécessité de récolter parfois en des laps de temps très courts déterminés par des conditions météorologiques, par nature aléatoires. Les saisonniers sont d'ailleurs le plus souvent proactifs et souhaitent réaliser un maximum d'heures pour gagner un maximum d'argent au cours de leur contrat.

En outre, les saisonniers ne consomment dans les faits que très peu les congés payés prévus dans leurs contrats et préfèrent les liquider, ce qui augmente mécaniquement leur rémunération mensuelle.

Dès lors, **les salaires des saisonniers sont le plus souvent supérieurs à 1,15 SMIC.**

C'est pourquoi les exonérations étaient maximales jusqu'à 1,25 SMIC avec le dispositif TODE puis devenaient dégressives jusqu'à 1,5 SMIC où elles s'annulaient.

Le fait de déclencher avec les allègements généraux renforcés la dégressivité dès 1 SMIC induit donc une perte massive pour les exploitants agricoles qui vont voir le taux de leurs exonérations être considérablement réduit pour toutes les rémunérations qu'ils versent aux saisonniers.



Source : données transmises par l'Association nationale Pommes Poires

Ces deux éléments induisent une **perte estimée par les organisations professionnelles à 140 M€ pour les filières employant de la main d'œuvre saisonnière.**

Certes, les allègements généraux bénéficieront aux agriculteurs pour leurs autres contrats, notamment la coopération. Toutefois, l'argument revenant à dire que la réforme de la fiscalité agricole prise dans son ensemble bénéficiera à la Ferme France n'enlève rien à la réalité du terrain : des filières fortement consommatrices d'une main d'œuvre saisonnière sont condamnées par la perte du TODO. **Le fait de prendre aux uns pour donner aux autres n'est pas une solution pérenne pour promouvoir une agriculture forte, compétitive et durable.**

3. La suppression du TO-DE est un drame pour les filières ayant recours à de la main d'œuvre saisonnière, c'est-à-dire les filières les plus en pointe de l'agriculture durable

Dans ces conditions, la **suppression de ce dispositif TO-DE sur les travailleurs saisonniers est un drame pour certaines filières fortement dépendantes des coûts de main d'œuvre.** C'est le cas de la filière fruits et légumes, de l'horticulture ou de la filière viticole par exemple compte tenu de la consommation de main d'œuvre saisonnière au moment des récoltes. La main d'œuvre représente près de 60 % du coût de revient d'une pomme par exemple.

Or ces filières font l'objet d'une **concurrence féroce de la part de nos voisins européens** compte tenu de coûts de main d'œuvre largement inférieurs.

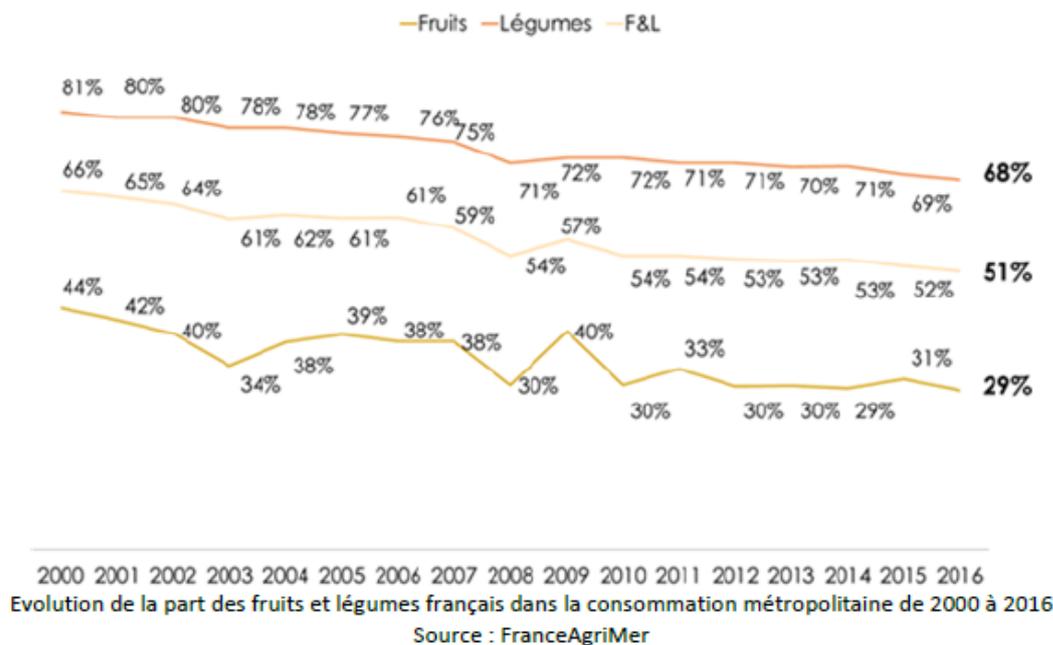
À titre d'exemple, les coûts du travail saisonnier en France sont 27 % plus élevés qu'en Allemagne, 37 % plus élevés qu'en Italie et 75 % plus élevés qu'en Pologne.

En conséquence, la pomme française, vendue en moyenne 2,5 € le kilo, se retrouve concurrencée directement par une pomme polonaise vendue 0,9 € le kilo.

Cette concurrence menace directement l'avenir de certaines de ces filières.

D'une part, les produits des filières concernés, par exemple les fruits et légumes, sont massivement importés en France à des prix défiant toute concurrence alors même qu'ils ne respectent pas l'ensemble des contraintes environnementales imposées aux producteurs français.

Ainsi, la **part des fruits et légumes produits en France dans la consommation des ménages français est passée de 66 % en 2000 à 51 % en 2016** selon FranceAgriMer. C'est une baisse de près de 30 % en 16 ans, qui devrait inéluctablement se poursuivre si rien n'est fait.



D'autre part, ces produits ne peuvent être exportés faute d'une compétitivité suffisante, entraînant un surcroît d'offre en France pesant sur les prix nationaux donc sur les revenus des agriculteurs concernés.

Le renchérissement des coûts du travail saisonniers renforcera encore les très grandes difficultés rencontrées actuellement dans les territoires ruraux pour trouver suffisamment de saisonniers au moment des récoltes. Pis : il ne serait surprenant qu'il soit constaté une accélération massive du recours à de la main d'œuvre étrangère saisonnière.

La proposition du Gouvernement pénalisera paradoxalement les filières les plus investies dans les solutions agroenvironnementales en ayant recours à de la main d'œuvre saisonnière puisque les modes de

production qui font appel à plus d'agro-écologie nécessitent plus de main d'œuvre.

Elle revient donc à accroître les charges pour les producteurs les plus investis dans des agricultures respectueuses de l'environnement : c'est un très mauvais signal pour les filières. Plus grave encore : c'est une **trahison des promesses des États généraux de l'alimentation**.

4. À l'Assemblée nationale, un dispositif transitoire qui va dans le bon sens mais qui ne règle pas le problème de fond

Prenant en compte ces éléments, le Gouvernement a proposé une rédaction de compromis en séance publique à l'Assemblée nationale.

Le dispositif TO-DE serait maintenu sur 2 ans tout en réduisant les effets bénéfiques de la dégressivité du dispositif : l'exonération serait pleine non plus jusqu'à 1,25 SMIC mais jusqu'à 1,15 SMIC en 2019 puis 1,10 SMIC en 2020.

Toutefois, **cette position ne règle rien** :

- cela se traduit par une **hausse des charges pour les agriculteurs des filières concernées**. Compte tenu de la réalité de la rémunération mensuelle des saisonniers, la dégressivité à 1,15 SMIC est loin de régler tous les cas puisque les salaires concernés sont supérieurs à ce seuil !

C'est notamment le cas pour les groupements d'employeurs agricoles qui ont pourtant employé en CDI des travailleurs saisonniers grâce au dispositif « TO-DE ».

- La rédaction retenue entraîne la **suppression pure et simple du dispositif en 2020**, ce qui augmenterait encore le surcoût pour les agriculteurs.

- Enfin, la **compensation de la perte du CICE n'est pas intégrale pour les agriculteurs concernés**.

En résumé, le Gouvernement repousse le problème à deux ans sans proposer la moindre solution pérenne aux agriculteurs concernés.

Alors que l'objectif qu'il poursuit est de baisser les charges pesant sur le travail, il augmente sciemment le coût du travail des employés agricoles saisonniers. Ce n'est pas le moindre des paradoxes.

5. Le Sénat, sur proposition de vos rapporteurs, propose de maintenir le dispositif actuel

Formellement, les modifications proposées par le Gouvernement sur le dispositif TO-DE figurent en PLFSS.

Vos rapporteurs ont, en leur nom, déposé des amendements identiques lors du débat sur le PLFSS au Sénat afin de rétablir le dispositif TO-DE dans sa forme actuelle.

L'amendement a fait l'objet d'un **très large accord transpartisan** puisque les amendements identiques ont été votés par 320 voix pour contre 19 contre.

À ce stade de la navette parlementaire, le PLFSS prévoit donc que :

- le **TO-DE est pérennisé au-delà de 2021** ;
- le **profil de dégressivité actuel est conservé**, à savoir des exonérations totales jusqu'à 1,25 SMIC puis dégressives jusqu'à s'annuler à 1,5 SMIC ;
- la **perte du CICE est presque intégralement compensée pour les exploitants par une baisse de cotisations accrue**.

6. Le maintien du TO-DE : une condition non négociable au soutien du budget de l'agriculture

Le Sénat a ainsi exprimé une position forte, rassemblant des membres de tous les groupes politiques autour d'une conviction : la pérennisation du dispositif TO-DE est une absolue nécessité pour nos territoires et la compétitivité de notre agriculture.

Le surcoût pour le budget de l'État de ce maintien voulu par le Sénat est, en 2019, au maximum, de 40 M€.

Votre commission conditionne l'approbation des crédits de la MAAFAR au maintien du dispositif TO-DE. En conséquence, elle sera attentive, en séance publique, à ce que le Gouvernement abonde le budget du P149 à hauteur de 40 M€ pour acter définitivement la pérennisation du dispositif.

B. UNE MISE EN PLACE D'UNE DÉDUCTION POUR ÉPARGNE DE PRECAUTION À SALUER

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, vos trois rapporteurs avaient soutenu, à titre personnel et dans des rédactions certes différentes, des dispositifs réformant la déduction pour aléas appelant à l'émergence d'une déduction pour « épargne de précaution ».

Un an après, comme il s'y était engagé, le Gouvernement présente sa réforme allant dans le sens souhaité par vos rapporteurs : la **simplification des modalités de recours à l'épargne de précaution pour que les agriculteurs puissent faire face efficacement aux aléas de plus en plus importants auxquels ils sont exposés.**

L'article 18 du projet de loi finances pour 2019 supprime la déduction pour aléas (DPA) ainsi que la déduction pour investissement (DPI) et crée la **déduction pour épargne de précaution (DEP)**.

1. La déduction pour aléas (DPA) : un outil pertinent mais sous-utilisé compte tenu de conditions d'application trop strictes

Il est vrai que l'appropriation de la DPA par les exploitants agricoles était fort peu satisfaisante.

La DPA permet aux exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition de déduire une fraction de leur bénéfice pour constituer une épargne afin de faire face à des aléas.

L'objectif est de les inciter à constituer, les bonnes années, de la trésorerie qui sera utilisée, au besoin, lors des années de crise. Ces sommes peuvent être utilisées pendant sept ans pour faire face à des aléas.

En pratique, les agriculteurs souhaitant porter une DPA à leur compte de résultat ont **l'obligation d'inscrire une somme comprise entre 50 et 100 % du montant de la déduction, dans la limite d'un plafond de 27 000€, sur un compte d'affectation auprès d'un établissement de crédit**. Il leur est possible de recourir à une épargne en nature, dite « DPA fourrage » qui leur évite d'avoir à bloquer une épargne sur un compte spécifique¹. Concrètement, elle vise les éleveurs qui préfèrent constituer d'avance un stock de fourrage plutôt que d'épargner pour en acheter en cas de survenance d'un aléa.

En cas de survenance d'un aléa, ils peuvent utiliser les sommes déduites préalablement. Après utilisation, elles sont réintégrées au résultat de l'exercice concerné (ou au suivant, selon le choix comptable de l'agriculteur).

Si elles ne sont pas réutilisées, faute de la survenance d'un aléa par exemple, elles sont également réintégrées au résultat comptable du septième exercice après la déduction, majorées du taux de l'intérêt légal.

Toute la difficulté réside dans le fait que **l'utilisation des sommes déduites est strictement circonscrite à la couverture de cinq cas :**

- Le règlement des primes et cotisations d'assurances ;
- Si l'aléa est ouvert par une assurance, les franchises;
- Si l'aléa n'est pas couvert par une assurance mais est reconnu par une autorité compétente, le règlement de dépenses résultant de cet aléa ;

¹ Si la valeur du stock de fourrages destiné à être consommé par des animaux de l'exploitation s'est accrue par rapport à la valeur moyenne du stock des trois derniers exercices, les agriculteurs étaient dispensés de la condition d'épargne monétaire à hauteur de l'accroissement de cette valeur de stocks

- L'acquisition par les éleveurs de fourrages destinés à être consommés par les animaux de l'exploitation en cas de reconnaissance d'une calamité agricole ;
- En cas de baisse de la valeur ajoutée de l'exercice (supérieure à 10% par rapport à la moyenne des trois exercices précédents).

Le **caractère strict et peu responsabilisant des conditions d'utilisation des sommes déduites au titre de la DPA est, sans doute, à l'origine d'une très faible utilisation du dispositif** puisque seules 5 000 entreprises agricoles ont eu recours en 2018 à ce dispositif pour un coût budgétaire de 13 M€ en 2018.

2. La déduction pour investissement (DPI) : un instrument plébiscité par les agriculteurs supprimé

À l'inverse, la **déduction pour investissement apparaît plus souple.**

Elle permet à un exploitant de pratiquer une déduction, dans la limite de son bénéfice imposable ou d'un plafond de 27 000 euros, devant être utilisée au cours des cinq exercices qui suivent celui au titre duquel elle est réalisée pour :

- acquérir ou produire des stocks de produits ou animaux dont le cycle de rotation est supérieur à une année (élevage) ;
- ou acquérir des parts sociales dans des sociétés coopératives agricoles.

Si l'investissement est réalisé, la déduction pour acquisition de stocks ou d'animaux n'a pas à être réintégrée, sous réserve que la valeur des stocks augmente sous cinq ans. **En conséquence, la déduction pour investissement octroie aux exploitants un avantage fiscal.**

La suppression du dispositif proposée par le Gouvernement revient donc à supprimer définitivement cet avantage fiscal puisqu'il ne sera pas reconduit avec la déduction pour épargne de précaution.

Ce dispositif, moins restrictif, est plébiscité des exploitants agricoles. Jusqu'en 2012, ce dispositif était d'ailleurs bien plus avantageux puisque l'exploitant agricole pouvait utiliser la DPI pour acquérir ou créer des immobilisations amortissables nécessaires à l'activité de l'exploitation.

La DPI représente aujourd'hui ainsi une dépense fiscale de 87 millions d'euros, qui bénéficie à plus de 40 000 bénéficiaires, soit 8 fois plus que la DPA.

3. La déduction pour épargne de précaution (DEP) : une « DPA sans aléa »

La **déduction pour épargne de précaution (DEP)** proposée à l'article 18 du projet de loi de finances pour 2019 remplace ces deux dispositifs.

a) Une simplification des critères d'utilisation de la déduction

Elle s'apparente à une « maxi-DPA » puisqu'elle permet aux exploitants de réaliser une déduction pour constituer une épargne de précaution sans **aucune restriction sur les cas d'utilisation, tant que les dépenses sont « nécessitées par l'activité professionnelle »**.

Dans la mesure où les aléas concernés ne seront plus limitativement listés et ne requerront plus aucune reconnaissance officielle, l'article opère une **simplification majeure du dispositif**.

Plus largement, il revient sur la position prise par le législateur en 2012 en permettant de nouveau aux agriculteurs de réaliser une déduction pour toute acquisition d'immobilisation amortissable, soit un champ plus large que l'actuelle DPI.

Un seul garde-fou est prévu : l'exonération des plus-values sur la cession de matériels roulants acquis au cours d'un exercice au titre duquel la DEP a été rapportée ne sera pas applicable si la cession intervient dans les deux ans suivant l'acquisition.

b) Une condition d'épargne monétaire assouplie lors du débat parlementaire

La seule condition stricte demeurant dans le projet initial était liée à la constitution d'une épargne monétaire. L'exploitant devait inscrire sur le compte courant dédié une somme correspondant *a minima* à 50 % de la déduction réalisée, ce critère étant également à respecter de manière pluriannuelle.

L'épargne exigée n'a pas à être intégralement monétaire. C'est absolument essentiel pour la viabilité du dispositif dans la mesure où pour épargner, il faut du revenu, ce qui, dans les conditions actuelles, se fait de plus en plus rare dans le monde agricole.

Ainsi, les coûts d'acquisition ou de production de stocks de fourrage destiné à être consommé par les animaux de l'exploitation (comme dans la DPA) ainsi que les coûts d'acquisition ou de production de stocks de produits ou d'animaux à rotation lente (dépense non réintégrée dans la DPI) sont assimilés à de l'épargne monétaire. La condition d'inscription d'une épargne sur le compte courant dédié est réputée satisfaite pour ces coûts.

Si le projet de loi initial plafonnait la prise en compte de ces coûts à 50 % du montant total épargné, un amendement adopté en séance publique a supprimé ce plafond. L'éleveur pourra donc, s'il respecte les

conditions évoquées, réaliser une DEP sans constituer aucune épargne monétaire.

c) Un allongement des délais de réintégration de la déduction

Les sommes déduites pourront même être utilisées sur une période plus longue que les DPI et la DPA puisque les **dix exercices suivant l'année de la déduction seront éligibles**.

Si la déduction n'a pas été utilisée au terme des dix ans, elle doit être réintégrée lors du dixième exercice sans majoration reposant sur l'intérêt légal.

d) Une hausse des plafonds afin de mieux adapter le dispositif aux besoins des exploitations

Le plafond du dispositif est augmenté pour mieux faire correspondre le montant de la déduction réalisée avec le bénéfice des exploitations. Le plafond de 27 000 euros devient dès lors un « plafond-plancher », le plafond maximal de déduction étant de 41 400 € pour les exploitations réalisant un bénéfice supérieur à 100 000€.

Comme pour la DPA et la DPI, ce plafond est multiplié par le nombre d'associés d'un GAEC ou d'une EARL dans la limite de quatre. Au regard du principe de transparence, ce plafond est difficilement compréhensible.

Le plafond pluriannuel actuel du total des déductions non rapportées est maintenu à 150 000 euros par exploitant (multipliable par le nombre d'associés pour les GAEC et les EARL par quatre au maximum).

e) Un dispositif dont devraient se saisir les exploitants suscitant quelques interrogations d'ordre juridique et pratique

Le coût total du dispositif proposé serait en rythme de croisière, selon l'évaluation préalable, de près de 130 M€ (soit 26 M€ de plus que l'addition du coût de la DPA et de la DPI).

Le dispositif serait subordonné au respect des règles « de minimis ». Cette contrainte, si elle était confirmée, pourrait se révéler extrêmement préjudiciable au déploiement de la nouvelle déduction d'abord en limitant le potentiel d'aides au secteur agricole et surtout, parce qu'il demeure malaisé de connaître le plafond des aides déjà appréhendées par l'exploitant et prises en considération pour l'appréciation de ce plafond.

C. LE MAINTIEN DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES AGRICOLES

1. Vers un plafonnement de l'abattement sur le bénéfice des jeunes agriculteurs

Les jeunes agriculteurs qui bénéficient de la dotation jeune agriculteur sont éligibles à un abattement de 100 % sur le bénéfice imposable réalisé au cours de la première année et de 50 % lors des quatre années suivantes (article 73 B du CGI).

La dépense fiscale a représenté environ 32 M€ en 2018.

La Cour des comptes, lors de son contrôle sur les aides à l'installation en agriculture de 2011, a constaté qu'une partie des bénéficiaires (12%) appartient à des tranches de revenu fiscal supérieures à 31 000 €. Ces contribuables ont ainsi obtenu, grâce à la déduction prévue à l'article 73 B du CGI, une diminution d'assiette moyenne de 26 660 €.

À partir d'un certain niveau de revenus, il peut être considéré que l'abattement ne se justifie plus pour assurer la viabilité de l'exploitation. La Cour des comptes estime même qu'il s'apparente alors à un instrument incitant à des stratégies d'optimisation fiscale.

L'article 53 du projet de loi de finances pour 2019 propose de plafonner les abattements sur les bénéfices en faveur des jeunes agriculteurs en prévoyant un abattement dégressif en fonction du bénéfice réalisé.

L'abattement actuel serait maintenu pour les bénéfices allant jusqu'à 29 276 € (soit deux SMIC net).

Dans la limite de 58 552 € (soit quatre SMIC net), l'abattement serait alors porté à 60% l'année de l'installation puis 30 % pour les quatre exercices suivants.

Les jeunes agriculteurs dont le bénéfice agricole est compris entre ces deux seuils représentent environ 35 % des foyers fiscaux bénéficiaires effectifs de l'aide fiscale.

Au-delà d'un bénéfice de 58 552 €, l'abattement serait supprimé.

L'évaluation préalable estime que les jeunes agriculteurs dont le bénéfice agricole excède ce seuil représentent 10 % environ des foyers fiscaux bénéficiaires effectifs de l'aide fiscale. La même évaluation estime que ce plafonnement engendra une économie de 9 M€ pour les finances publiques de l'Etat.

Vos rapporteurs appellent à ce que cette somme soit réinvestie en faveur des dispositifs d'aides à l'installation.

2. Le maintien du taux réduit de TICPE pour l'achat de gazole non routier

Depuis 1966, les principaux secteurs économiques utilisant du carburant à des fins non routières¹ bénéficient d'une intervention économique pour réduire leurs dépenses de carburant.

Mis en place initialement pour soutenir la mécanisation de certaines filières, il a été maintenu jusqu'à aujourd'hui à des fins de compétitivité des filières et se traduit par l'application d'un taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à l'achat de carburant.

Ils règlent ainsi un tarif de 18,82 €/hl en 2018 au lieu du taux normal pour le gazole de 59,40 €/hl en 2018, soit une réduction de 40,6€/hl.

Ce taux réduit concerne les secteurs des travaux publics, les transports ferroviaires, les bateaux de navigation maritime et le secteur agricole et forestier.

Le coût global de cette réduction pour les finances publiques est de 2,023 Md€ en 2018².

Même si **la mesure ne concerne l'agriculture qu'à hauteur de 40%³, pour environ 825 M€**, l'intégralité de la dépense fiscale est imputée sur le programme 149 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Si l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019 supprime le tarif réduit de TICPE sur le GNR, l'exonération à destination des agriculteurs est maintenue.

Le montant estimé de la dépense fiscale pour 2019 est estimé à 950 M€⁴.

En outre, les **agriculteurs bénéficient d'un taux « super-réduit » grâce à un tarif spécifique de 3,86€/hl qui leur est appliqué pour leur consommation de gazole non routier⁵.**

En pratique, ils reçoivent chaque année un remboursement partiel de la différence entre le tarif du gazole non routier et ce tarif spécifique.

Le coût de cette dépense fiscale est estimé à **240 M€ en 2018¹.**

¹ Mélange d'hydrocarbures d'origines minérale ou de synthèse destiné à des moteurs ou engins non destinés à la propulsion de véhicules sur routes sauf pour les entreprises du secteur ferroviaire et agricole. Les engins concernés sont mentionnés l'article 2 de l'arrêté du 10 novembre 2011 fixant pour le gazole, les gaz de pétrole liquéfiés et les émulsions d'eau dans du gazole des conditions d'emploi ouvrant droit à l'application du régime fiscal privilégié institué par l'article 265 du code des douanes en matière de taxe intérieure de consommation

² Source : PAP 2019 – Programme 149

³ Contre 47 % pour le secteur des travaux publics et 11 % pour les transports ferroviaires d'après un rapport de l'inspection générale des finances de 2011

⁴ Évaluation des voies et moyens, tome II

⁵ Article 32 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2014 de finances pour 2014

La procédure est toutefois lourde tant pour l'administration que pour les agriculteurs, ces derniers devant consentir une avance de trésorerie avant de bénéficier d'un remboursement l'année suivant l'achat. L'exposé des motifs de l'article 19 du présent projet de loi de finances précise que « *la mesure permettra également de remplacer, d'ici 2021, le remboursement de TICPE du gazole non routier utilisé par les agriculteurs par un tarif réduit applicable directement à la mise à la consommation du produit.* »

Concrètement, les agriculteurs n'auront plus à effectuer d'avance et régleront directement leur tarif réduit « à la pompe ». L'évaluation préalable estime que l'impact net de cette mesure sur la période 2019-2022 est de 470 M€.

Vos rapporteurs saluent le maintien de la réduction de TICPE à l'achat de carburants pour les agriculteurs tout comme la simplification de la procédure d'avance, permettant de donner de l'oxygène aux producteurs en cette période de hausse des prix à la pompe.

Dans un contexte de hausse des taxes sur les carburants, le montant de la dépense fiscale devrait considérablement augmenter dans les années à venir.

D. LA MODIFICATION DE LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES : ENCORE UNE HAUSSE DES CHARGES POUR LES AGRICULTEURS

La redevance pour pollutions diffuses est due par tout acquéreur final de produits phytopharmaceutiques ou de semences traitées au moyen de ces produits².

L'article 76 du projet de loi de finances pour 2019 en modifie l'assiette et les taux afin d'augmenter son rendement et d'inciter à la réduction de l'usage des produits phytosanitaires.

En s'appuyant sur une typologie plus fine issue de la réglementation européenne, les taux de la redevance, exprimés en euros par kilogramme, seront progressifs afin que les produits phytosanitaires les plus polluants soient les plus taxés.

Alors qu'aujourd'hui deux taux cohabitent (2€ et 5,1€ selon les catégories), les nouveaux taux seront déclinés en 6 catégories allant de 0,9 € à 9,0 € par kg.

La hausse de la redevance sur les produits phytopharmaceutiques les plus toxiques entraînera une augmentation du rendement de la taxe de 50 M€ selon le Gouvernement, et partant, une augmentation des charges

¹ *Évaluation des voies et moyens, tome II*

² *Article L. 213-10-8 du code de l'environnement*

d'exploitation pour les agriculteurs. **Cela se traduira, en moyenne, par une hausse des charges liées à la taxe de 34 % pour les agriculteurs.**

Vos rapporteurs craignent que ce chiffre soit minimisé et que le rendement de la taxe augmente de plus de 50 millions d'euros l'année prochaine.

Le produit supplémentaire de cette redevance, perçue par les agences de l'eau, sera destiné « *au financement des actions permettant le développement de l'agriculture biologique¹* », notamment en incitant à la conversion d'exploitations.

L'approche du Gouvernement est la même que celle rencontrée lors des débats sur la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « Egalim ».

Pour désinciter au recours aux produits phytopharmaceutiques, ils réunissent toutes les conditions pour en augmenter les prix. Après l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur la vente de ces produits, c'est au tour de la fiscalité sur ces derniers d'augmenter avec cette réforme de la redevance pour pollution diffuse.

L'évaluation préalable le Gouvernement retient une hypothèse de baisse de - 8 % de l'utilisation de ces produits à la suite de cette mesure.

Vos rapporteurs alertent toutefois sur le risque que ces **mesures ne se traduisent par aucune baisse substantielle des usages**. Elles modifieront probablement quelques comportements extrêmes mais induiront avec certitude une augmentation considérable des charges pour les agriculteurs dans la mesure où l'élasticité-prix à l'achat de produits phytopharmaceutiques peut être assez faible.

En effet, quand un agriculteur n'a pas d'alternative à une solution contre un ravageur ou un adventice, peu importe son prix, il en fera l'acquisition.

Cette situation pourrait expliquer, notamment, l'absence d'effets des taux actuels de la redevance pour pollutions diffuses sur la consommation de produits phytopharmaceutiques.

Pourquoi accroître le rendement d'une taxe comportementale qui n'induit aucun changement de comportement ?

À cette logique purement punitive, vos rapporteurs préconisent de revenir à une démarche incitative responsabilisant les acteurs du monde agricole, notamment les fabricants de produits phytosanitaires.

¹ Évaluation préalable

E. DES SUPPRESSIONS DE PETITES TAXES AGRICOLES BIENVENUES À CONDITION QUE LEURS COMPENSATIONS NE PÈSENT PAS SUR LES AGRICULTEURS

L'article 9 du projet de loi de finances pour 2019 supprime dans une logique de simplification plusieurs taxes à faible rendement¹ qui concernent le secteur agricole comme par exemple :

- la taxe sur l'ajout de sucre à la vendange² (« chaptalisation³ ») due par 6 000 redevables pour un rendement de 1,6 million d'euros ;
- la taxe de 0,28 euro par tonne de céréales due uniquement par les exploitants agricoles producteurs de céréales en France⁴ dont le rendement est de 17,5 millions d'euros ;
- la taxe sur les produits de pêche débarqués en France⁵ d'un rendement de 4 millions d'euros ;
- la taxe portant sur les « farines »⁶ destinées à la consommation, de 15,24 euros par tonne, dont le rendement est de 64 millions d'euros ;
- la taxe pour les producteurs ou négociants de bois et plants de vigne⁷ d'un rendement de 600 000 euros.

S'il convient de se réjouir de l'allègement fiscal opéré par cet article au profit des exploitants agricoles, de plus de 87 millions d'euros, leur non-compensation pourrait mettre en péril les affectataires de ces taxes, le plus souvent liés à la MAAFAR.

La plus grosse inquiétude portait sur la perte de 64 M€ pour la mutualité sociale agricole induite par la suppression de la taxe farines. La taxe affectée permettait de financer le régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles⁸. La MSA alerte ainsi que faute d'une compensation intégrale le régime serait ainsi déficitaire dès 2019 et ses « réserves s'éteindraient en 2027 ».

Le PLFSS 2019 prévoit bien une compensation en affectant une fraction du droit de consommation sur les alcools (passage de 6.87 % et non 4.18 % de ce droit). Cette modification compense la perte pour les retraites complémentaires obligatoires de la CCMSA non-salariés. La modification de la répartition du rendement du droit de consommation sur les alcools entre

¹ Dont le rendement est inférieur à 150 millions d'euros

² Article 422 du CGI

³ Procédé visant à ajouter du sucre au moût afin d'augmenter le degré d'alcool après fermentation

⁴ Article 1619 du CGI

⁵ Article 75 de la loi de finances rectificative pour 2003

⁶ Article 1618 septies du CGI

⁷ Article 1606 du CGI

⁸ 6° bis de l'article L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime

les différentes branches de la CCMSA non-salariés est indolore pour la CCMSA puisque la branche maladie, qui voit donc ses recettes diminuer, est *automatiquement* maintenue à l'équilibre par des transferts du régime général.

Néanmoins, l'équilibre de la CCMSA non-salariés est loin d'être garanti. Par l'adoption d'un amendement en séance, les députés ont supprimé la taxe sur les huiles alimentaires¹, dont le rendement était estimé à 139 M€ pour 2019. **À la date de rédaction de ce rapport, il n'est pas prévu d'autre compensation qu'une majoration des taxes sur les tabacs.** Une incertitude réside donc quant aux moyens mobilisés pour compenser cette perte conséquente pour un régime dont l'équilibre financier vient tout juste d'être atteint suite à de nombreuses années d'effort de maîtrise des dépenses.

Le risque pourrait être de constater une augmentation des taux de cotisations de retraites complémentaires obligatoires des non-salariés agricoles, ce qui reviendrait à reprendre d'un côté ce que le Gouvernement a donné de l'autre.

À titre d'illustration, si le même type de compensation était prévu que celui pour la taxe farines, il faudrait relever l'affectation d'une fraction du droit de consommation sur les alcools au régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles d'environ 6 points.

¹ Article 1609 *vicies* du code général des impôts

III. UNE RÉDUCTION HISTORIQUE DU BUDGET DE L'AGRICULTURE

Le PLF 2019 présenté par le Gouvernement fixe les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales à 2 612 M€ à périmètre courant, soit **un recul de 572 millions d'euros**. **Ce recul historique de près d'un cinquième du budget de l'agriculture en France** s'explique par deux principaux éléments : la suppression du dispositif TO-DE (421 M€) ainsi que la réduction de la provision pour risques et aléas de 100 M€.

C'est la baisse la plus importante entre deux lois de finances à périmètre courant depuis l'introduction de la LOLF en 2006.

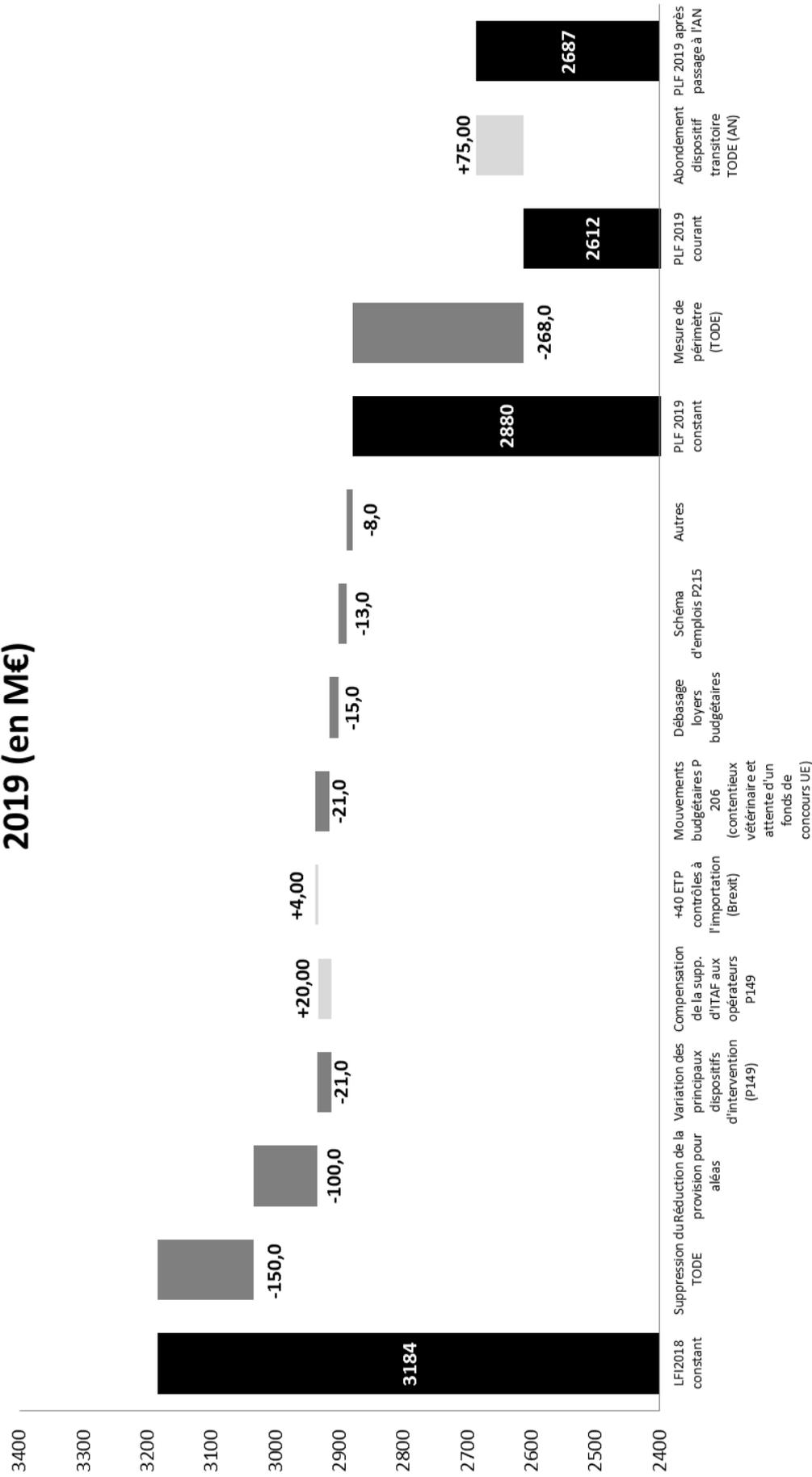
Le renforcement des abattements généraux de cotisations patronales, qui bénéficieront aux exploitants employant des travailleurs saisonniers ne pouvant plus recourir aux exonérations dites « TO-DE », induit un transfert partiel des charges autrefois portées par le budget de la MAAFAR vers les comptes sociaux (à hauteur de 268 M€ selon le PAP).

En conséquence, retraité de cet élément, le budget de la MAAFAR pour 2019 à périmètre constant est de 2 880 M€, en retrait de plus de 300 millions d'euros par rapport à 2018. Il est **en ligne avec le plafond fixé en loi de programmation des finances publiques**.

Le Gouvernement a présenté un amendement adopté à l'Assemblée nationale abondant de 75 M€ le programme 149 pour financer un dispositif transitoire en 2019 actant la suppression progressive du TO-DE en 2021.

Le montant total de la MAAFAR après passage à l'Assemblée nationale est donc estimé à 2 687 M€.

Principales évolutions budgétaires de la MAAFAR entre la LFI 2018 et le PLF 2019 (en M€)



IV. UN PROGRAMME 149 AMPUTÉ D'UN QUART DE SES CRÉDITS COMPTE TENU DE LA SUPPRESSION DU TO-DE ET DE LA RÉDUCTION DU MONTANT DE LA RÉSERVE DE CRISE

Le programme 149 porte les principaux dispositifs d'intervention économique à destination des agriculteurs et des filières.

Le montant total des enveloppes allouées au programme 149 étaient, dans le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement, **de 1,609 Md€ en AE et 1,691 Md€ en CP**, soit une baisse de 505 M€ en AE et de 531 M€ en CP par rapport à la LFI 2018. C'est donc en première lecture un recul de 25 % des dotations du programme.

Le Gouvernement a présenté un amendement adopté à l'Assemblée nationale abondant de 75 M€ le programme 149 pour financer le dispositif transitoire actant la suppression du TO-DE en 2021¹.

Le montant total du P149 à ce stade de la navette parlementaire est donc porté à 1,683 Md€ en AE et 1,766 Md€ en CP.

Evolutions des crédits du Programme 149 (en M€)	LFI 2018		PLF 2019*		Variation 19/18	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 21 - Adaptation des filières à l'évolution des marchés	219	219	223	223	4	4
Action 22 - Gestion des crises et des aléas de la production agricole	5	5	5	5	0	0
Action 23 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	136	139	124	157	-12	18
Action 24 - Gestion équilibrée et durable des territoires	395	472	399	440	4	-32
Action 25 - Protection sociale	480	480	135	135	-346	-346
Action 26 - Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	242	270	247	255	5	-16
Action 27 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	591	591	501	501	-90	-90
Action 28 - Pêche et aquaculture	45	45	50	50	5	5
Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	2113	2222	1683	1766	-430	-456

* Après passage à l'Assemblée nationale

¹ Un autre amendement vient minorer les crédits du programme 149 au profit du programme 206

A. LA SUPPRESSION DU TO-DE SE TRADUIT BUDGÉTAIREMENT PAR UN REcul DE 420 M€ DES CRÉDITS DU PROGRAMME

La baisse des crédits du programme provient essentiellement de la suppression du dispositif d'allègements de cotisations pour les travailleurs saisonniers demandeurs d'emplois (TO-DE) qui induit un recul des crédits de l'action n°25, intitulée : « protection sociale », de 420 M€.

L'essentiel des crédits de cette sous-action était destiné à compenser auprès de la MSA la perte de recettes que représente l'exonération quasi-totale de cotisations patronales pour l'embauche de travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TO-DE).

La suppression désirée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances entraînait, mécaniquement, la suppression de cette compensation, pour un montant de - 420 M€, 59 M€ demeurant dans le périmètre du programme afin de régler la compensation en 2019 pour les mois d'activité de novembre et décembre 2018.

L'alignement du régime spécifique d'exonération de cotisations sociales pour les travailleurs saisonniers sur le régime général induit mécaniquement une baisse de recettes pour les comptes sociaux. Financièrement, cela se traduit donc par un transfert effectif de dépenses autrefois supportées par la MAAFAR (par une compensation sur le périmètre LFSS) sur les comptes sociaux estimé à environ 270 M€¹.

Ainsi, on peut estimer que la suppression du TO-DE engendre une perte de 150 M€ nette pour les agriculteurs (et donc une économie pour l'État par un recul des crédits de la mission MAAFAR).

Comme évoqué précédemment, l'adoption dans le PLFSS d'un dispositif transitoire d'allègement de cotisations sociales au bénéfice des travailleurs saisonniers du secteur agricole, en remplacement de la suppression du TO-DE, conduit à un surcoût temporaire pour la MAAFAR en 2019 et 2020. Pour 2019, ce surcoût est estimé à 105 M€.

Par le biais d'un amendement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a proposé le principe d'une compensation à hauteur de 75 M€ par un abondement au profit du programme 149. Mécaniquement, le financement de ce dispositif transitoire nécessite donc un redéploiement de 30 M€ depuis des dispositifs du programme sans mise à contribution de la provision pour risques et aléas.

En d'autres termes : 30 M€ d'économies seront à réaliser sur le périmètre de la mission.

Le montant total de l'action devrait ainsi approcher 135 M€ en 2019.

¹ Source : PAP, présentation de la programmation pluriannuelle de la mission

B. UNE RÉSERVE DE CRISE UNIQUEMENT DÉSTINÉE À ASSURER L'ÉTAT CONTRE SES PROPRES ERREURS

L'action n° 27 (501 M€ en AE et CP pour 2019), qui porte les subventions aux principaux opérateurs de l'État, analysées ci-après, ainsi que la réserve « de crise » apparue pour la première fois dans le budget 2018, recule de 90 M€ par rapport à 2018 compte tenu du recul de cette dernière.

1. Dès la première année, une crise sans réserve pour la « réserve de crise »

La création en 2018 d'une réserve de crise de 300 millions d'euros répondait à un enjeu de plus grande sincérisation budgétaire nécessitée par le budget de l'agriculture, ce dernier ayant connu ces dernières années des ouvertures de crédits importantes en cours d'exercice.

Pour le Gouvernement, l'inscription de cette provision de 300 M€ devait permettre de « *couvrir, tout au long de l'année 2018, d'éventuelles crises économiques, sanitaires ou climatiques affectant le secteur agricole, ainsi que les pénalités imposées par la Commission européenne.*¹ » Cette réserve venait s'ajouter à la réserve de précaution du programme, d'environ 72 M€ en 2018 sur la mission.

Vos rapporteurs s'étaient alors interrogés sur l'opportunité d'inscrire une telle réserve au budget, qui présentait l'intérêt manifeste de masquer un budget pour l'agriculture en forte baisse en 2018 compte tenu de la fin de la compensation à la MSA de l'exonération de cotisation maladie des exploitants agricoles.

Un premier bilan peut être tiré de l'utilisation de cette provision, près d'un an après son apparition dans le budget de la MAAFAR.

D'une part, dans les faits, **l'inscription de cette provision est un alibi pour imposer des coupes claires dans le budget de l'agriculture française.** Vos rapporteurs n'ont ainsi pas été surpris d'apprendre que dès la budgétisation de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, laquelle prévoit une baisse du budget de la MAAFAR pour 2019 de 300 M€, la diminution de cette provision à 200 M€ était déjà prévue.

Il est à craindre pour les années à venir que cette diminution progressive de la provision ne se poursuive inéluctablement jusqu'à son extinction. Au titre d'une économie facile, le Gouvernement aura ainsi privé le budget agricole de 300 M€ en plusieurs étapes.

D'autre part, **cette réserve pour risques n'est réservée qu'à la couverture d'un seul risque : celui des refus d'apurement communautaire.**

¹ Dossier de presse du PLF2018

C'est d'ailleurs la dénomination officielle de cette réserve dans le PAP, ce qui démontre bien que le marketing qui a entouré sa création en 2018, reposant sur l'idée de la création d'une réserve pour tous les aléas agricoles, n'a pas résisté à l'épreuve des faits.

Au titre de l'année 2018, **le montant de l'exécution estimée des crédits affectés à cette provision est estimé à 190 M€ dont 178 M€ pour les refus d'apurement communautaires** et 9M€ pour le contentieux lié au dispositif « Nallet » d'aides financières aux agriculteurs corses en difficulté, préfinancées par un tiers mais non remboursées par l'État.

Ainsi, en 2018, **94 % des dépenses de la réserve pour risques ont été affectées au paiement des refus d'apurement communautaire.**

La réserve ne constitue donc qu'une auto-assurance de l'État contre ses propres erreurs, financée par des économies réalisées au détriment des agriculteurs en ponctionnant le budget de la MAAFAR.

Enfin, plus généralement, la constitution d'une provision par réserve est un « solde de tout compte » pour les agriculteurs en cas de survenance d'un aléa. Les urgences étaient avant 2018 gérées par l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur des besoins, par nature imprévisibles au moment du projet de loi de finances initial. La mise en place d'une telle réserve a, au contraire, une tendance à figer ces ouvertures et à réduire l'intervention de l'État en cas de survenance d'un aléa.

L'année 2018 le prouve. Le surgel immédiat d'une telle somme par le ministère de l'action et des comptes publics favorise une non-mobilisation de la somme pour financer des priorités du ministère de l'agriculture, y compris lors de la survenance d'un aléa grave comme une sécheresse, entraînant une sous-exécution de la réserve.

Cette sous-exécution presque subie autonourrit le discours prompt aux rabots budgétaires du Gouvernement puisque, constatant la sous-exécution en 2018 de la réserve, le Gouvernement propose de mieux « calibrer » l'enveloppe à un niveau de 200 M€ (alors que, nous l'avons vu, cette économie était déjà prévue dès la LPFP). Cela se traduit par une nouvelle économie du budget de la MAAFAR à hauteur de 100 M€.

Le reliquat de la provision cette année devrait n'être reporté qu'à moitié sur l'exercice suivant au titre de la réserve à hauteur de 50 M€. Le montant de 2019 sera donc, dans tous les cas, inférieur au montant de 300 M€ fixé en 2018, au prix d'une nouvelle économie sur le budget de l'agriculture française.

L'autre partie pourrait, sous réserve des arbitrages de fin de gestion, abonder le grand plan d'investissement et financer des besoins informatiques de l'ASP.

Cette manipulation budgétaire est très contestable. Alors même que des aléas majeurs pèsent sur l'agriculture française comme la

sécheresse ou l'épidémie de peste porcine, la constitution d'une provision permettant de faire face rapidement à ces événements dont sont victimes les agriculteurs doit être une priorité.

2. Maintien du budget des autres dispositifs de gestion des crises

L'action n°22 intitulée : « *gestion des crises et des aléas de la production agricole* », qui rassemble les deux dispositifs Agridiff et le Fonds d'allègement des charges (FAC), évolue légèrement à la baisse, à 5,4 millions d'euros en AE et CP.

Cette dernière ligne reste cependant dotée à un niveau minimum.

Si la réserve de crise reste uniquement fléchée vers les apurements communautaires, cette action nécessitera des crédits supplémentaires en cas de crise, dans des proportions sans commune mesure avec la dotation initiale, comme cela a encore été le cas en 2017 (avant la création de la réserve de crise qui était censée, en théorie, limiter ces mouvements de gestion en cours d'exercice). Alors que la ligne initiale n'était dotée que de quelques millions d'euros, les dépenses exécutées sur cette action ont atteint en 2017 144 millions d'euros en AE et 145 millions d'euros en CP, notamment pour financer les mesures en faveur de la filière avicole touchée par la seconde épizootie de grippe aviaire H5N8 ainsi que par l'épizootie de grippe aviaire H5N1 pour les entreprises de l'aval ou les producteurs de cerise touchés par la mouche suzukii.

C. LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'INTERVENTION SONT RECONDUITS EN 2019

1. Le montant des aides à l'adaptation des filières à l'évolution des marchés est équivalent à celui de 2018

L'action n 21 intitulée : « *adaptation des filières à l'évolution des marchés* » voit ses crédits augmenter d'environ 2 % pour passer à **223 millions d'euros en AE et CP**, compte tenu du doublement du budget des fonds de structuration « Avenir bio » à l'Agence bio.

L'action porte essentiellement des aides aux exploitations agricoles ultramarines (80 % des crédits) dont le montant est stabilisé en 2019.

a) Le montant des aides à l'économie agricole ultramarine est stabilisé

Le financement des aides à la filière canne à sucre dans les départements d'outre-mer versées par l'Agence de services et de paiement (ASP) est stabilisé en 2019 pour un montant total de 124,4 millions d'euros.

Le dispositif recouvre plusieurs aides versées aux producteurs de canne à sucre de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion qui représentent

une part significative de la surface agricole utile de ces îles (de 16 % à la Martinique à 52 % à la Réunion) :

- Une aide aux planteurs de canne à sucre pour compenser les handicaps de production dans ces départements (56 M€) ;
- Une aide au soutien logistique des départements d'outre-mer vers les ports de l'Union européenne, notamment afin de prendre en charge les coûts de transport (20,4 M€) ;
- Une aide complémentaire au POSEI pour l'industrie sucrière d'environ 10 M€.

En complément, les entreprises sucrières ultra-marines reçoivent une aide de 38 M€ depuis le 1er octobre 2017 afin de compenser la fin des quotas sucriers au niveau de l'Union européenne.

L'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM), outre sa mission de renforcement de la concertation entre professionnels agricoles et administrations, a également un rôle de soutien financier aux filières ultramarines à travers plusieurs enveloppes stables entre 2018 et 2019 :

- 6,1 M€ dits « crédits traditionnels » constituant le plus souvent la contrepartie nationale nécessaire à la levée de financements communautaires (dans le cadre du FEADER) ;
- 40 M€ issus du Comité interministériel de l'Outre-mer de 2009, appelés en conséquence « crédits CIOM », dédiés aux filières de diversification animale et végétale qui permettent d'abonder les fonds communautaires destinés à ces filières dans le cadre du programme européen POSEI.

Enfin, 5,1 M€ sont dédiés à la mise en œuvre du volet agricole du plan Guyane, à savoir l'appui à l'agriculture dans les pays et territoires d'Outre-Mer, ainsi qu'une enveloppe supérieure à 1M€ pour financer l'appui à l'agriculture dans les pays et territoires d'Outre-Mer.

Les financements spécifiques dédiés à l'accompagnement de filière à l'évolution des marchés n'ont pas fondamentalement évolué entre 2018 et 2019

D'une part, les crédits de l'action abondant le budget de FranceAgriMer demeurent à 23,5 M€ de crédits d'intervention.

D'autre part, l'action rassemble également les financements consacrés à la promotion internationale de l'agriculture française (contrat avec la SOPEXA et le Centre national des expositions et concours agricoles, CENECA, pour le financement du Salon International de l'Agriculture), à la promotion de l'exportation collaborative des équipementiers agricoles via l'Association de développement des échanges internationaux de produits et techniques agricoles (ADEPTA) ou encore l'action de Business France en

faveur de l'accompagnement des entreprises agroalimentaires françaises à l'international.

Les crédits de ces actions essentielles pour favoriser les exportations agroalimentaires françaises sont maintenus au même niveau que 2018, soit 8,3 millions d'euros en 2019.

De même, les crédits dédiés aux actions internationales (financement d'actions d'influence, de coopération, contributions aux organisations internationales) sont budgétés à hauteur de 2,5 M€, soit 0,1 M€ de moins qu'en 2018.

Enfin, les soutiens aux industries agroalimentaires s'élèvent à 3,9 millions d'euros en AE et 4,3 millions d'euros en CP comme en 2018.

b) Une hausse des crédits dédiés à la promotion des seuls produits issus de l'agriculture biologique

Les variations des crédits de la sous-action visant à la promotion de « signes de qualité » expliquent l'essentiel de la hausse du budget de l'action.

Cette sous-action ne comporte qu'une ligne de financement : les crédits alloués au fonds de structuration « Avenir bio » confié à l'Agence bio.

Mis en place en 2008, ce fonds lance des appels à projets « Avenir bio » pour accompagner financièrement des acteurs économiques impliqués dans l'agriculture biologique. Il finance par exemple des projets nécessitant une acquisition de matériels de production, de stockage ou de conditionnement, des projets de recherche et développement ainsi que des projets favorisant l'introduction de produits bio en restauration collective ou des projets.

Conformément au Plan Ambition bio 2022 et pour répondre à l'objectif de 15% de surface agricole utile cultivée selon les critères de l'agriculture biologique adopté dans la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous et figurant désormais à l'article L.1 du code rural et de la pêche maritime, les dotations du fonds de structuration « Avenir bio » sont doublées en 2019 de 4 à 8 M€.

Sans renier l'intérêt stratégique de développer la filière bio en France, **vos rapporteurs regrettent que le financement ne soit pas plus largement développé pour soutenir d'autres signes de qualité mentionnés à l'article L. 640-2 du code rural et de la pêche maritime** (appellation d'origine protégée, indication géographique protégée, spécialité traditionnelle garantie ou le label rouge).

2. L'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles recule

L'action n 23 intitulée : « *appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles* » enregistre une nouvelle baisse préoccupante en AE de 10 % en 2019 (après une réduction de 14 % en 2018), pour s'établir à 124 millions d'euros.

a) Un plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE) en extinction ?

Depuis 2015, le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE), géré dans un cadre décentralisé avec les DRAAF et les Conseils Régionaux, est le dispositif unique fléchant des aides à la modernisation des exploitations agricoles. Il est cofinancé par le FEADER.

Les orientations et objectifs du PCAE sont déclinés autour de quatre priorités :

- la modernisation des exploitations d'élevage ;
- la recherche de la double performance économique et environnementale dans le secteur végétal ;
- l'amélioration de la performance énergétique de toutes les exploitations agricoles ;
- l'inscription dans une démarche agro-écologique.

L'engagement initial de la programmation 2014-2020 du FEADER prévoyait une enveloppe annuelle de la part de l'État de 56 M€.

Toutefois, compte tenu des enjeux, elle avait été portée à 86 M€ puis 84,5 M€ en 2016 et 2017 afin d'accélérer les investissements dans les exploitations, notamment à destination des filières élevage.

Si la hausse des crédits s'est davantage traduite par une hausse du montant moyen d'aide par dossier que par une hausse du nombre de dossiers accompagnés, elle répond à **une nécessité économique pour certaines filières, au premier rang desquelles la filière élevage au sens large.**

Toutefois, en 2018, les montants du PCAE ont été ramenés à hauteur de 56 M€ en AE. Cette réduction s'explique par un redéploiement de 14 M€ en faveur de l'amorçage de nouveaux instruments financiers déployés dans le cadre du Grand Plan d'Investissement, à savoir le fonds de garantie en faveur des exploitations agricoles piloté par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et le fonds de prêts à la méthanisation piloté par BPI France.

En 2019, la réduction se poursuit puisque la ligne budgétaire est budgétisée à hauteur de 62 M€ pour 2019 enregistrant ainsi une baisse de 8 M€ en AE. Sur ce total, l'enveloppe des PCAE devrait être maintenue à 56 M€ pour le PCAE.

En deux années, les autorisations d'engagement ont ainsi été réduites de 27 % alors même que ces aides ont un effet de levier important pour l'investissement des exploitations agricoles.

b) Des autorisations d'engagements de la dotation jeunes agriculteurs stabilisées

La dotation « jeunes agriculteurs » (DJA) est une aide essentielle pour favoriser l'installation de jeunes agriculteurs dans nos territoires. Elle vient abonder la trésorerie de ces derniers afin d'accompagner le démarrage de l'activité.

Le montant de base de la DJA varie de 8 000 à 36 000 € selon la zone d'installation (plaine, défavorisée et montagne).

Elle est modulée à la hausse pour les installations hors cadre familial, les projets agro-écologiques, les projets favorables à l'augmentation de valeur ajoutée et de l'emploi ainsi que pour les projets caractérisés par un effort de reprise / modernisation important.

Cette modulation implique que la moyenne de la DJA est de 28 000 €.

Les moyens dévolus à la politique d'installation sont maintenus en 2019 puisque les crédits affectés à l'installation de jeunes agriculteurs et stages à l'installation sont stables en autorisations d'engagement en 2019.

Il convient de noter que les crédits de paiement continuent de croître considérablement à 49 M€ (environ +13 M€ par rapport à 2018) compte tenu de la revalorisation de la DJA à la suite de la suppression des prêts bonifiés aux jeunes agriculteurs en 2017.

c) Les autres dispositifs de soutien à l'installation, à la modernisation et au renouvellement sont maintenus

Les soutiens aux CUMA sont maintenus à leur niveau de 2018, soit 1,6 million d'euros, après une baisse de 36 % des moyens qui leur ont été alloués en 2018.

Concernant les aides à la cessation d'activité, l'aide à la réinsertion professionnelle (ARP), qui facilite la reconversion professionnelle d'agriculteurs en leur octroyant une prime de départ dans la mesure où il leur est impossible de bénéficier d'un revenu de remplacement conserve un budget de 2 M€.

Les indemnités viagères de départ (IVD), lesquelles financent les indemnités et compléments de retraites souscrits avant 1990, voient leurs

crédits se réduire de 24 à 20,4 millions d'euros entre 2017 et 2018 de manière tout à fait logique compte tenu de l'extinction progressive de ce dispositif ancien.

3. Plus d'ICHN pour certains, moins de MAEC pour tous

L'action n 24 intitulée : « *gestion équilibrée et durable du territoire* » augmente légèrement en AE à hauteur de 399 millions d'euros pour 2019 contre 395 millions d'euros en 2018. Elle enregistre toutefois une baisse importante de son budget en CP, passant de 472 à 440 millions d'euros.

Trois facteurs principaux expliquent ces évolutions contradictoires.

a) + 20 M€ au titre de la révision du zonage des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)

Les crédits dédiés à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) ont été augmentés de 20,2 M€ par rapport en 2018 à la suite de l'adoption d'un nouveau zonage en 2018.

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) répondent à une ambition essentielle : maintenir des exploitations agricoles durables dans les zones défavorisées (montagne, piémont et zones défavorisées simples) en compensant le manque de rentabilité structurelle de ces exploitations. Elle permet ainsi d'indemniser les agriculteurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires résultant des contraintes inhérentes à la présence dans ces zones d'exploitations agricoles.

En France, en 2017, près de 95 000 agriculteurs ont bénéficié de ces indemnités compensatoires.

Les ICHN sont versées aux zones de montagne, aux zones défavorisées simples ainsi qu'aux zones dites à handicaps spécifiques.

Les zones défavorisées simples avaient été définies à la fin des années 1970. Un rapport de la Cour des comptes européenne de 2003 a pointé, outre l'utilisation de critères non harmonisés au sein de l'Union européenne, un classement contestable dans un certain nombre de cas. Le péril qui existait sur le zonage justifiait sa révision.

Ce nouveau zonage, qui ne concerne que les zones défavorisées simples et les zones à handicaps spécifiques et laisse donc de côté les zones de montagne, induira une nouvelle typologie en deux parties conformément à la réglementation européenne :

- les « zones soumises à contraintes naturelles » ;
- les « zones soumises à contraintes spécifiques » (ZSCS).

Les communes pourront être reconnues comme zones à contraintes naturelles si elles remplissent deux conditions :

-
- **au moins 60 % des surfaces agricoles** doivent être **concernées par l'une** au moins des **8 contraintes** correspondant à 8 critères biophysiques définis dans la réglementation européenne ;
 - au regard de données économiques, **l'activité agricole dans ces communes ne doit pas avoir surmonté ce handicap naturel.**

Les critères biophysiques étant définis très précisément par l'annexe III du règlement n° 1305/2013, la France ne dispose d'aucune marge d'appréciation.

Or la Commission a contesté la mise en œuvre, par la France, du classement en zone ZSCN pour 2 de ces 8 critères (le pierrage et le drainage des sols). Après révision, entre 5 et 7% du territoire national sorte du zonage compte tenu de cette contestation.

Toutefois, les communes exclues des zones ZSCN peuvent être éligibles au statut de ZSCS. Contrairement aux ZSCN, la France dispose d'une marge d'appréciation en matière de classement en ZSCS.

Les États membres peuvent classer jusqu'à 10 % de leur territoire national dans cette catégorie (soit 6,7 millions d'hectares) avec une réelle souplesse juridique lui permettant d'ajuster la cartographie retenue.

À ce stade des négociations avec la Commission européenne, le Gouvernement a prévu deux sous-catégories :

- le caractère extensif de l'élevage reposant sur un critère d'autonomie fourragère et de polyculture élevage ;
- Les zones présentant des particularités d'intérêt pour l'environnement ou le paysage (présence de haies ou parcellaire morcelé, présence de surfaces peu productives ou de zones humides, zones soumises à déprise agricole, ou encore insularité).

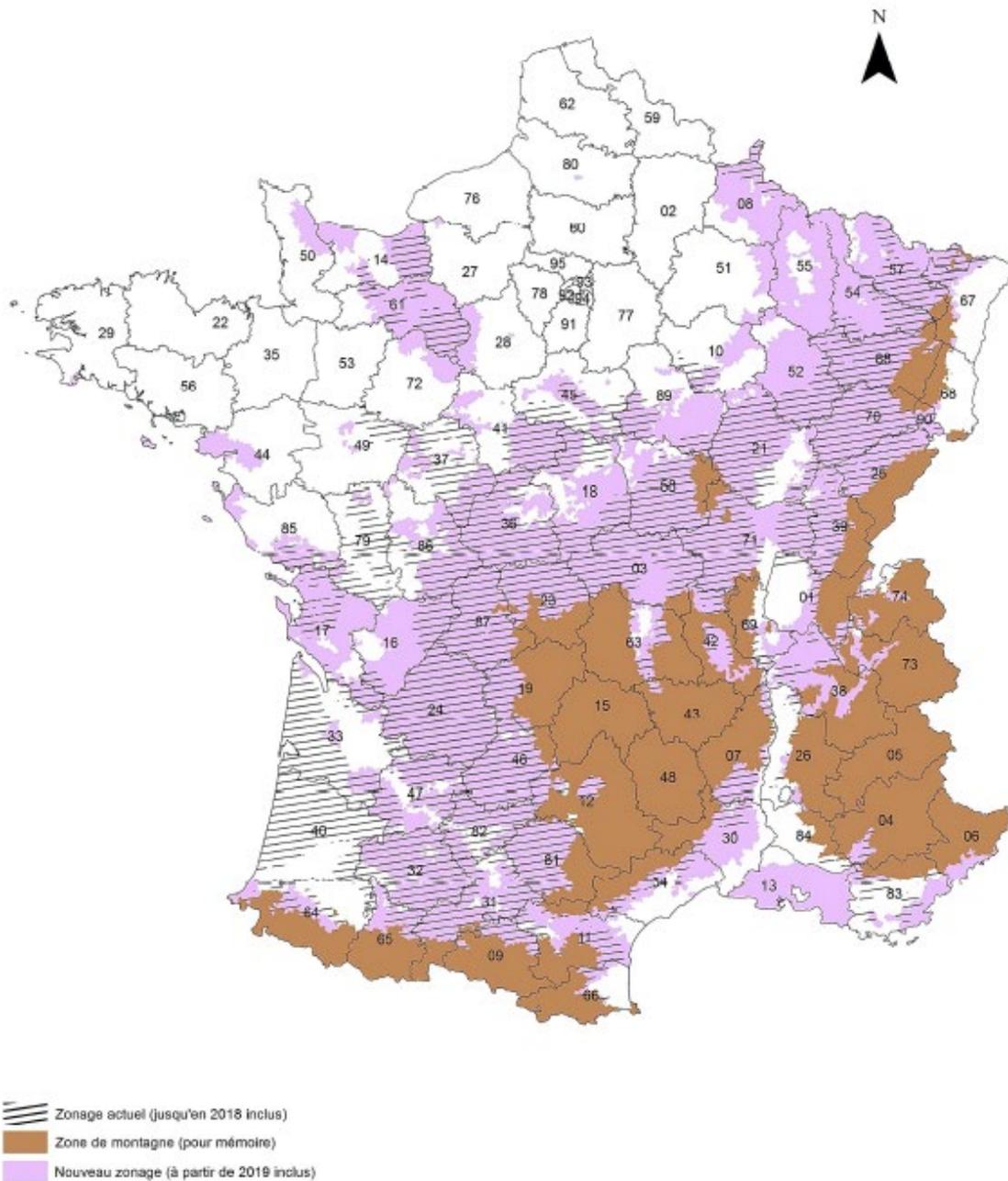
En prenant en compte tous ces critères, la carte des zones éligibles aux ICHN subit quelques modifications.

Au total, 14 210 communes seraient classées contre 10 429 dans le zonage précédent.

5 074 communes seraient gagnantes en entrant dans le nouveau zonage. Cependant 1 293 communes en sortiraient, les agriculteurs de ces zones perdant toute possibilité de bénéficier des ICHN.

Cette réforme induit certes 8 000 bénéficiaires supplémentaires des ICHN mais elle engendre près de 3 800 agriculteurs perdants, concentrés dans certains départements (Gers, Aude, Deux-Sèvres).

Carte des zones défavorisées éligibles aux ICHN avant et après réforme du zonage
(carte de mars 2018)



Pour ces 3 800 agriculteurs perdants, c'est un drame économique qui se traduit par la perte d'une aide substantielle. Cela ne manque pas d'inquiéter tant la définition des critères retenus par la réglementation européenne pour les ZSCN comme par l'administration française pour les ZSCS apparaissent peu lisibles voire arbitraires. À trop vouloir systématiser et rationaliser, les autorités oublient les réalités du terrain qui sont constituées de femmes et d'hommes travaillant dans des zones ayant de

véritables handicaps et qui, sans aides suffisantes, ne peuvent atteindre une rentabilité suffisante pour maintenir leur activité.

Conscient des difficultés posées par la réglementation européenne ainsi que par l'exercice de minimisation du nombre de communes perdues en les classant en ZSCS, le Sénat, dans sa résolution n° 127 du 22 juin 2018¹ a formulé deux exigences pour avancer sur ce problème que vos rapporteurs entendent rappeler :

- i. **demander une révision des critères d'éligibilité des ZSCN en ajoutant des critères plus fins dans les règlements européens concernés (notamment un critère d'emploi)² ;**
- ii. **de prendre en compte le critère de « continuité territoriale » pour la définition des ZSCS** comme le permet d'ores et déjà la réglementation européenne³, intégrant de ce fait les communes enclavées dans le zonage à contraintes spécifiques qui jusqu'ici se trouvent exclues de la cartographie retenue.

En ne s'intéressant qu'aux seules finances publiques, la nouvelle cartographie a pour conséquence un **accroissement de l'enveloppe budgétaire allouée à l'ICHN sur le programme 149 de +20 M€**, ainsi portée à 284 M€ en AE et en CP pour 2019 pour deux raisons :

- 15 M€ financeront les bénéficiaires entrants dans les nouveaux territoires éligibles à l'ICHN ;
- 5 M€ couvriront le montant des aides en faveur des exploitations qui sortent du zonage ICHN et pour lesquelles il est prévu de maintenir une aide dégressive sur 2019 et sur 2020.

Il est à noter que les fonds européens, cofinçant à hauteur de 75 % les ICHN, abonderont également cette enveloppe d'un montant équivalent à 60 M€.

b) Une baisse des crédits des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et des aides à l'agriculture biologique

D'autre part, la baisse en crédits de paiements de l'action n° 24 est liée aux **moindres décaissements à venir sur les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC)**. C'est en réalité un retour à la normale après le doublement de l'enveloppe destinée à les payer en 2018 afin de régler les engagements pris durant les campagnes 2015 et 2016.

¹ Résolution [n° 127](#) du 22 juin 2018 du Sénat en application de l'article 73 quinquies du Règlement, demandant la renégociation, par le Gouvernement, des articles 31 et 32 du règlement (UE) n°1305/2013

² Article 31 du règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

³ Article 32 du règlement précité (UE) n° 1305/2013

En 2019, ce phénomène explique la baisse de 54 M€ des crédits de paiement au titre des MAEC par rapport à 2018, le rattrapage du retard de versement des aides devant être résorbé pour fin 2018 selon le Gouvernement.

Toutefois, cela n'explique pas la baisse de 18 M€ en autorisations d'engagement qui traduit d'une part :

- une période de moindre contractualisation sur la fin de programmation de la PAC 2014-2020. Les besoins en 2020 devraient être plus importants du fait du renouvellement des contractualisations de 2015 ;
- la fin des aides au maintien à l'agriculture biologique, le Gouvernement ayant pris la décision de centrer les aides uniquement sur la conversion en agriculture biologique.

Retards de paiement des aides PAC : à quoi sert d'octroyer des aides si elles ne sont pas versées aux agriculteurs ?

Dans le cadre de la PAC, l'Agence de services et de paiement (ASP) est chargée d'assurer le versement des aides aux agriculteurs.

Le versement a toutefois été victime de **nombreux dysfonctionnements entre 2015 et 2017, entraînant d'importants retards dans les paiements des aides, notamment en raison de la révision du registre parcellaire graphique (RPG) qui détermine les droits à paiement des aides surfaciques ainsi que de l'insuffisante préparation de la régionalisation du FEADER.**

Le rapport de la Cour des comptes de juin 2018 intitulé : « La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017). Une gestion défailante, une réforme à mener », demandé par la commission des finances du Sénat, souligne la très grande complexité induite par la nouvelle programmation budgétaire 2014-2020 de la PAC.

Vos rapporteurs ne peuvent que partager ces éléments de constatation, tout en rappelant que cette complexité provient d'une part de la nécessaire adaptation des aides aux réalités des territoires et d'autre part d'un choix fait par la France de prendre en compte un maximum d'éléments topographiques non agricoles dans les surfaces admissibles.

Vos rapporteurs sont en revanche plus sceptiques sur la quatrième recommandation de la Cour des comptes appelant à « *renforcer l'autorité de l'ASP sur les personnels des directions départementales des territoires chargés de l'instruction des aides, le cas échéant en lui transférant ces personnels* ». Il leur apparaît tout à fait paradoxal de renforcer la centralisation au profit de l'ASP alors même qu'en tant que pilote des versements, elle est sans doute en grande partie responsable des retards de versement des aides.

Le 21 juin 2017, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation s'est engagé à ce que les paiements de la campagne 2018 soient réalisés selon le calendrier normal.

Le Gouvernement a informé vos rapporteurs que :

- **les retards de paiement sont aujourd'hui résorbés sur le 1er pilier.** Le paiement d'une avance au 16 octobre a été effectué pour les aides découplées conformément au calendrier normal (paiement de base, paiement redistributif, paiement JA et paiement vert), l'aide aux bovins allaitants, l'aide aux bovins laitiers, l'aide caprine et l'aide ovine. Le paiement du solde aura lieu en décembre 2018 pour les aides découplées et au premier trimestre 2019 pour les autres aides.

- sur le second pilier, les retards ne sont pas achevés et sont seulement en cours de résorption.

Les paiements 2018 de l'ICHN seront effectués selon le calendrier habituel (avance au 16 octobre et solde en décembre).

Les paiements MAEC et bio 2015 ont débuté en novembre 2017 et se sont achevés en juin 2018 ; ceux de 2016 et de 2017 ont débuté respectivement en mai et en octobre 2018 et devraient être terminés avant le début des paiements 2018. Enfin, ceux de 2018 sont prévus pour le printemps 2019 conformément au calendrier normal de versement de ces aides.

En outre, compte tenu de la sécheresse, la Commission européenne a accordé le relèvement des taux des avances des aides européennes versées le 16 octobre aux agriculteurs à hauteur de 70 % pour les paiements directs et de 85 % pour les aides du second pilier dans le but de soutenir la trésorerie des exploitations agricoles.

Vos rapporteurs seront **vigilants au bon respect de ce calendrier.**

Vos rapporteurs estiment que la préparation de la prochaine programmation doit tenir compte de ces enseignements afin de sécuriser ses modalités de mise en œuvre. Faire preuve d'anticipation pour mieux préparer les évolutions à venir est une nécessité afin d'éviter que cette situation intenable ne se reproduise.

c) La protection des éleveurs contre les grands prédateurs : un poste budgétaire amené à croître sur la durée

Enfin, les crédits alloués à la protection des éleveurs contre les « grands prédateurs », notamment les actions de gardiennage, les analyses de vulnérabilité et l'accompagnement technique des éleveurs, augmentent de plus de 2,4 M€ en 2019 pour un montant global de 18,7 M€.

Cette évolution structurelle ne fait, malheureusement aux yeux de vos rapporteurs, que suivre l'extension du domaine de prédation du loup sur le territoire métropolitain.

Initialement concentrée dans les Alpes, la zone de présence du loup s'étend désormais bien au-delà. 7 nouveaux départements ont été concernés par des attaques en 2018. L'augmentation de la population lupine, estimée à +20 % rien qu'en 2018, pose de sérieuses difficultés aux éleveurs pastoraux pour lesquels les mesures d'indemnisation financière ne compensent pas les préjudices subis, quelle que soit leur nature.

Si l'on ne peut que se réjouir de la mobilisation financière de la collectivité dans le financement de mesures de protection qui ne doivent pas être laissées à la charge des éleveurs, vos rapporteurs soulignent une nouvelle fois que le loup coûte de plus en plus cher aux finances publiques. Avec les indemnisations portées par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », le coût global de la présence du loup en France pour les finances publiques est supérieur à 26 M€ en 2017¹.

La sur-exécution de la sous-action, encore constatée en 2017 à hauteur de 7,5 M€ en crédits de paiements, laisse entendre que les besoins de financement sont en outre croissants et que les dégâts causés par les loups se multiplient de manière exponentielle.

d) Les appuis de l'État aux acteurs du monde agricole sont sanctuarisés

Concernant les autres lignes de l'action, qui concernent principalement l'expertise technique apportée par l'État (3,3 millions d'euros) ainsi que des appuis financiers à certains acteurs du monde agricole comme les syndicats (19,3 M€), le réseau rural national et les DRAAF (1,9 M€) et les SAFER (3,7 millions d'euros), le budget 2018 enregistre une stabilité par rapport à 2017.

Vos rapporteurs saluent la sanctuarisation des crédits à destination des SAFER, qui s'établissent à 3,7 millions d'euros, après une quasi-année blanche en 2017, avec un peu plus de 500 000 euros de crédits. Toutefois, comme l'année dernière, ils constatent que le niveau n'atteint toujours pas le seuil de 5 millions d'euros de 2010 par exemple.

Votre rapporteur Henri Cabanel en appelle une nouvelle fois à la **nécessité d'une réflexion sur l'attribution de moyens supplémentaires aux SAFER**, notamment dans le cadre des réflexions en cours sur le foncier agricole. Un surcroît de leur financement pourrait venir du reversement de taxes affectées, par exemple en fléchant une partie de la taxe spéciale d'équipement des établissements publics fonciers vers les SAFER, pour assurer une solidarité entre les outils d'aménagement urbain et les outils de l'aménagement foncier rural.

Enfin, les crédits alloués aux actions nationales en faveur du cheval évoluent légèrement à la baisse à 4,8 M€ et se limitent à l'objectif

¹ Rapport d'information (2017-2018) n° 433 fait par M. Cyril Pellevat au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable relatif au « Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage »

d'amélioration génétique des équidés. La place du cheval dans ce budget illustre surtout le fait que la filière - qui compte 180 000 emplois et plus d'un million d'équidés - parvient encore à s'autofinancer grâce au travail très faiblement rémunéré ou bénévole de passionnés.

D. À LONG TERME, « LA FORÊT VA DANS LE MUR » : LES CRÉDITS PROPOSÉS NE PERMETTENT PAS D'INFLÉCHIR SIGNIFICATIVEMENT CETTE TRAJECTOIRE

L'action n° 26 porte sur les crédits consacrés à la forêt. Ils augmentent de 4,5 M€ en AE pour atteindre une enveloppe totale de 247 M€. En CP, le montant des crédits de l'action atteint 255 M€, soit un recul de 15 M€ par rapport à 2018.

1. La filière forêt-bois : un atout insuffisamment exploité

La **richesse forestière française** est indéniable : avec plus de 17 millions d'hectares, **la forêt métropolitaine couvre 31 % du territoire** et se situe au quatrième rang de l'Union européenne, après la Suède, la Finlande et l'Espagne. Bien loin des craintes de « déforestation », elle ne cesse de progresser depuis un siècle et a gagné près de 3 millions d'hectares au cours des trente dernières années car les coupes de bois ne représentent que la moitié de la pousse.

La forêt privée représente les trois quarts de la superficie : sa principale faiblesse est son morcellement puisqu'elle détenue par 3,5 millions de propriétaires privés. 2,2 millions de propriétaires possèdent moins d'un hectare de forêt et seulement 11 000 possèdent plus de 100 hectares ne sont que.

Les forêts publiques, qui couvrent 4,3 millions d'hectares, sont réparties entre les forêts domaniales appartenant à l'État, représentant 9 % de la surface de la forêt française, et les forêts des collectivités qui sont deux fois plus vastes. Elles sont gérées par l'Office national des forêts (ONF) dans le cadre du « régime forestier ».

La **ressource forestière**, avec 2,6 milliards de m³ de bois est abondante et au **deux tiers composée d'essences feuillues** (chêne, hêtre, châtaigner...) **et d'un tiers de résineux** (sapin, épicéa, pin sylvestre et pin maritime...). On constate, par exemple, une proportion inverse en Allemagne qui, avec une forêt 50 % plus petite que la nôtre, où dominant les résineux plus facilement utilisables dans l'industrie, produit deux fois plus de sciages que la France. Il faut ici préciser que les volumes de bois sur pied à l'hectare sont notoirement plus faibles en France.

La **récolte de bois commercialisée** est estimée à 38,2 millions de mètres cubes en 2017 (+0,6% par rapport à 2016). Elle se compose à **51 % de**

bois d'œuvre, à 28 % de bois d'industrie et à 21 % de bois-énergie. La récolte de bois énergie est en augmentation continue depuis 2008 - date à laquelle elle était plus de moitié inférieure à aujourd'hui - mais cette croissance s'est ralentie ces dernières années.

Le **taux de prélèvement moyen a stagné pendant plusieurs décennies à environ 50 %** de la production biologique nette de la mortalité. Les derniers chiffres disponibles signalent une légère augmentation à 54 % avec des taux :

- de 45% en forêt privée contre 65 % en forêt publique ;
- et de 65 % en résineux, contre 45 % en grands feuillus.

Ce taux est de **66 % dans l'Union européenne.** Au cours des auditions, l'affirmation selon laquelle la forêt privée est insuffisamment exploitée a été nuancée : en effet, l'autoconsommation de bois par les propriétaires n'est pas toujours répertoriée tandis que l'ONF comptabilise systématiquement chaque coupe.

Après avoir diminué de 25 % en France depuis quinze ans, parallèlement à la consommation, la **production de sciages**, a poursuivi sa reprise en 2017, pour la deuxième année consécutive (+3% par rapport à 2016). **Les produits de sciages sont en majorité issus de résineux** avec 83 % des volumes. Le sapin-épicéa, qui représente 16 % du volume sur pied, constitue 47 % des sciages. Inversement, le châtaigner représente 19 % du volume sur pied mais seulement 0,3 % des sciages.

Les scieries françaises sont de taille plus modeste que leurs concurrentes européennes et manquent de compétitivité, ce qui appelle de lourds investissements. C'est ainsi que le tiers de la demande en sciages pour le bâtiment est aujourd'hui satisfait par des produits d'importation, principalement résineux. Entre 2008 et 2015, le secteur a perdu 13 % de ses entreprises et 17 % de ses effectifs.

Le nombre d'emplois dans la filière forêt-bois est estimé à 425 000 par les organisations professionnelles de la filière en comptant les emplois indirects. La majorité des emplois se situent dans la deuxième transformation du bois : construction bois, fabrication de meubles, menuiserie. La sylviculture et l'exploitation forestière emploient un peu plus de 30 000 personnes, le travail du bois, dont les scieries, environ 60 000, et les usines de papier environ 60 000 également.

Les faiblesses de la filière bois se traduisent par **un déficit record de 6,3 milliards d'euros en 2017**, imputable à une reprise qui engendre plus d'importations que d'exportations. La décomposition sectorielle de ce déficit est la suivante : 4 % pour les bois ronds et sciages ; 55 % pour les industries de transformation du bois comme le meuble et 38 % pour les industries de la pâte à papier et du papier qui sont pourtant dynamiques à l'exportation.

Pour remédier à une telle anomalie, les rapports publiés sur notre filière bois-forêt depuis plusieurs dizaines d'années préconisent invariablement de :

- **mobiliser davantage la ressource bois** en forêt, essentiellement en forêt privée, où seulement un tiers des surfaces est couvert par un document de gestion durable ;
- et de **mieux structurer le tissu industriel** en encourageant les investissements dans des outils modernes de sciage.

Aujourd'hui, un accent particulier est mis sur la nécessité de **développer le bois construction** et le **recyclage des produits issus du bois** à la fois pour des raisons économiques et pour optimiser le stockage du carbone, dans un contexte de mobilisation axée sur les changements climatiques.

2. Un budget stabilisé au plancher qui finance principalement la gestion des forêts publiques

Il convient tout d'abord de rappeler que la filière forêt-bois bénéficie de **différents soutiens publics dont vos rapporteurs soulignent la trop grande dispersion, car la priorité doit être accordée au reboisement**. En dehors de l'enveloppe budgétaire « agriculture » et des dépenses fiscales rattachées, qui font l'objet de l'analyse spécifique du présent rapport, on peut citer :

- environ 47 millions d'euros par an, en moyenne, de financements issus du programme d'investissements d'avenir, du fonds de modernisation des scieries et du fonds bois, ces trois dispositifs étant gérés par Bpifrance ;
- les crédits dédiés au Fonds Chaleur, en particulier par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » du ministère de la Transition écologique et qui sont attribués à des projets visant à soutenir l'utilisation du bois ; la Cour des comptes évalue le total de ces contribution à environ 100 millions d'euros par an ;
- 46,6 millions par an, en moyenne, sur la période 2006-2013 correspondent au soutien à la production d'électricité à partir de bois via des tarifs d'achat d'électricité réglementés ;
- par ailleurs, les conseils régionaux et départementaux ont soutenu le secteur forêt-bois, à hauteur de 38 millions d'euros par an, orientés prioritairement vers l'aval de la filière, l'aide aux scieries et l'investissement forestier ;
- enfin, les fonds européens (FEADER, FEDER et FSE) apportent environ 47 millions d'euros par an, essentiellement concentrés sur le FEADER et le FEDER, en particulier pour renforcer la desserte et le transport des bois.

Les crédits proposés pour la forêt relevant du ministère de l'agriculture sont inscrits à l'action n° 26 du programme n° 149. Après une baisse sensible en 2018 (- 11,2 % en AE et - 3,6 % en CP), **le budget pour 2019 n'inverse pas la tendance à la stabilisation à un niveau plancher par rapport aux années 2006-2013, où les crédits de la forêt s'élevaient à 300 millions d'euros par an en moyenne.**

Une très légère hausse est proposée en 2019 pour les AE avec 246,8 millions d'euros (+ 1,9 %) tandis que les CP diminuent à 254,7 millions d'euros (- 6,5 %).

La baisse des CP résulte principalement de la fin des aides destinées aux propriétaires forestiers ayant subi la tempête Klaus de 2009 : les CP sont dotés de 10,5 millions d'euros en 2019 contre 25,7 millions d'euros en 2018 tandis que les inscriptions d'AE sur ce dispositif ont cessé l'an dernier.

Inversement, la hausse des AE concerne le fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB), qui voit sa dotation augmenter de 5,3 millions d'euros dans le cadre du Grand plan d'investissement, pour atteindre 20,50 millions d'euros en CP : il s'agit d'améliorer la desserte forestière et de favoriser l'aval forestier avec des prêts proposés aux scieries et entreprises de travaux forestiers par BPI France.

Crédits (en millions d'euros)	PLF 2017	PLF 2018	PLF 2018	Variation 2018/2017
AE	273,4	242,9	246,8	+ 4 millions d'euros
CP	281,5	271,4	254,7	- 16,7 millions d'euros

C'est la **stabilité qui est proposée en 2019 pour les autres crédits par rapport à 2018.** Il en va ainsi pour la dotation aux organismes, aux études, à l'institut technologique FCBA (7,06 millions d'euros) et les 15 millions d'euros alloués au Centre national de la propriété forestière (CNPF) qui joue un rôle fondamental pour aider les propriétaires privés à gérer leur forêt.

Plus de 70 % de l'enveloppe destinée à la forêt et au bois dans le budget 2019 reste, comme les années précédentes, consacrée à la dotation de l'Office national des forêts (ONF) à travers le versement compensateur de 140,7 millions d'euros destiné à financer le régime forestier¹, une

¹ Les collectivités territoriales sont mises pour leur part à contribution pour financer le régime forestier à hauteur de 30 millions d'euros à travers les frais de garderie perçus par l'ONF au moment de la vente du bois prélevé sur les forêts des collectivités et une contribution de 2 euros par hectare

subvention exceptionnelle d'équilibre de 12,5 millions d'euros et la rémunération de missions d'intérêt général (MIG) comme l'entretien des dunes domaniales, la restauration des terrains de montagne ou la défense contre les incendies en forêt domaniale, pour 26 millions d'euros. Ces dotations respectent le contrat d'objectifs et de performance passé entre l'ONF, l'État et les communes forestières pour la période 2016-2020.

Au cours de son audition, le directeur général de l'Office national des forêts a rappelé deux faits incontestables. D'une part, **la forêt publique avec 25% de la superficie totale assure 40 % de la mise sur le marché du bois d'œuvre en France**. D'autre part, à la différence de ses voisins, **la France n'a pas connu de grave incendie de forêt ces dernières années, ce qui témoigne de l'utilisation efficace des crédits consacrés aux services d'intérêt général**. Il a précisé que la subvention pour charge de service public a été gelée en 2016 et 2017, ce qui oblige l'Office à autofinancer cette somme.

L'essentiel réside dans la persistance des difficultés structurelles de l'ONF qui se lisent dans ses comptes. La masse salariale de cet établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) représente 473 millions d'euros soit 56 % du total de son compte de résultat prévisionnel pour 2018. Du côté des recettes, les ventes de bois s'établissent à 288 millions d'euros, grâce au maintien des cours du bois, au développement du bois façonné et à la progression des volumes mobilisés. Le volume global de bois mis en vente en 2017 par l'ONF a été de 6,28 millions de m³ en forêt domaniale, proche des 6,35 Mm³ prévu au COP et de 8,70 Mm³ en forêts des collectivités, au-delà de l'objectif fixé. Le taux de bois façonné commercialisé en forêt domaniale - qui permet d'optimiser les recettes par rapport aux ventes « sur pied » - a été de 46,5 % au lieu de 44 % prévu par le COP en 2017 et de 31,5 % en forêt des collectivités au-delà de l'objectif de 27 %. Le chiffre d'affaires des travaux et services est en progression à 163,8 millions d'euros, ce qui témoigne d'une dynamique des activités concurrentielles.

L'ONF a connu une baisse continue de ses effectifs : - 22 % entre 2002 et 2015. De plus, le COP 2016-2020, a prévu une stabilisation de la masse salariale, grâce à une moindre proportion de recrutements de personnels d'encadrement et à un recours accru à des salariés de droit privé, ce qui est, en principe, la règle pour un EPIC. En 2018, l'Office rassemble un effectif de 8762 personnes dont 42 % de salariés et 58 % de fonctionnaires. Des évolutions technologiques comme le recours au satellite et aux drones facilitent le relevé des données tandis que le dépassement de l'objectif de masse salariale pour l'exercice 2017 a conduit l'établissement, pour maîtriser ses dépenses, à ne pas saturer son plafond d'emploi.

Le principal signal de fragilité de l'Office est son endettement croissant, dont l'aggravation s'explique en partie, depuis 2008, par la diminution des recettes corrélées à la baisse de la construction.

Au plan social, la trajectoire imposée par le COP, qui se résume à mobiliser plus de bois sans augmenter les effectifs, alimente nécessairement des tensions.

3. Un impératif : alimenter le fonds stratégique bois avec des ressources stables d'au moins 150 millions d'euros par an

Prévu en 2014 par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) et mis en place en 2015, le **fonds stratégique forêt bois (FSFB)** vise à financer les projets d'investissements conformes à la stratégie définie par le programme national de la forêt et du bois ainsi que ses déclinaisons régionales.

Certes, il est abondé par des crédits budgétaires en hausse de 5,3 millions d'euros mais qui se limitent au total à 25,5 millions d'euros en AE et 20,5 millions en CP. Par ailleurs il est financé, à hauteur de quelques millions d'euros, par les compensations financières réglées par les bénéficiaires d'autorisations de défrichement ainsi que par une fraction de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti perçue sur les bois et forêts. Cependant, la dispersion des financements alloués à la forêt reste excessif et peu lisible. Ainsi, les ressources du fonds chaleur, géré par l'ADEME - d'ailleurs avec un certain succès qui témoigne de la mobilisation des acteurs de la forêt - ont représenté en 2015 et 2016, 55 millions d'euros.

Vos rapporteurs soulignent la nécessité de respecter la vocation de ce fonds qui est de **regrouper les ressources financières consacrées à la filière forêt-bois pour plus de visibilité et de cohérence**. À long terme, notre forêt « va dans le mur » car elle est en train d'épuiser les générations d'arbres plantés dans les années 1960 grâce aux ressources stables du Fonds Forestier National. Pour maintenir une forêt économiquement rentable et écologiquement efficace, l'Allemagne finance aujourd'hui 300 millions de plants par an, la Pologne un milliard et la France seulement 70 millions - soit le cinquième du renouvellement nécessaire.

Pour que la forêt française crée des emplois, de la richesse et joue son rôle de stockage du dioxyde de carbone, vos rapporteurs soulignent, une fois de plus, la nécessité de dégager 150 millions d'euros par an pour renouveler nos espaces forestiers. C'est pourquoi, ils soutiennent les initiatives tendant à **affecter une fraction de « taxe carbone » à l'investissement forestier**, sachant qu'un euro prélevé sur le produit de la composante carbone intégrée aux tarifs de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) dégagerait environ 180 millions d'euros.

Si le Gouvernement persiste à trouver une telle solution « inopportune » dans ses modalités, vos rapporteurs appellent à utiliser le canal budgétaire classique, bien au-delà de la mesure nationale d'aide à l'amélioration des peuplements forestiers, dotée de 3,7 millions d'euros, annoncée par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, dans le cadre du Grand Plan d'Investissement (GPI) 2018-2022.

La difficulté à trouver 150 millions d'euros par an pour gérer le tiers de notre territoire est une véritable absurdité. L'effet multiplicateur d'un euro investi en forêt est considérable puisque celle-ci capte 20 à 25 % des émissions nationales de CO2 et qu'un programme raisonné de plantations créerait immédiatement 20 000 emplois dans un filière forêt-bois qui en représente environ 450 000 contre trois fois plus chez nos voisins allemands qui tirent de leur forêt un chiffre d'affaire triple du nôtre.

Parallèlement, les propriétaires forestiers doivent également mieux gérer leurs parcelles en se regroupant. Les auditions ont permis de rappeler que sentimentalement et fiscalement, certains préfèrent transmettre à leurs enfants des bois sur pied plutôt que les fonds correspondant à la coupe de bois. Vos rapporteurs suggèrent aux banques de mettre en œuvre les dispositifs existants qui permettent de ne pas fiscaliser ces sommes, à condition que « l'argent de la forêt retourne à la forêt ».

E. MALGRÉ UNE HAUSSE LÉGÈRE DU BUDGET DE LA PÊCHE MARITIME, LES CONSÉQUENCES DU BREXIT SUSCITENT DE VIVES INQUIETUDES

L'action n°28 du programme n° 149, qui porte les crédits de l'État dédiés au soutien et au développement de la pêche maritime et de l'aquaculture est dotée pour 2019 de 49,7 millions d'euros en AE comme en CP, en hausse de plus de 4 millions d'euros par rapport à 2018, soit une augmentation de près de 10% des crédits.

Toutefois, les moyens alloués ne sont presque pas modifiés puisque la variation est due à la compensation budgétaire de la suppression de la taxe sur les produits de pêche débarqués en France d'un rendement de 4 millions d'euros environ.

Vos rapporteurs appellent également à la plus grande vigilance quant aux effets du Brexit sur les activités halieutiques françaises.

Toute privation d'accès aux eaux britanniques pour les bateaux de pêche français aurait des effets mécaniques dramatiques pour l'économie littorale française.

D'un point de vue économique, l'interdiction concernerait 527 navires au total, mais principalement les 180 navires qui réalisent plus de 20 % de leur chiffre d'affaires grâce à la pêche réalisée dans ces eaux. Dans la mesure où ces navires sont souvent les plus gros, la perte d'une telle part de leur activité déstabiliserait trop fortement leur équilibre économique, ce qui

aurait pour effet de **mettre en péril 25% du chiffre d'affaires de la pêche française, soit 250 M€.**

En matière d'aménagement du territoire, une telle décision serait désastreuse pour les ports de Boulogne-sur-Mer et de Cherbourg qui réalisent plus de 50 % de leur activité dans les eaux britanniques ainsi que certains armateurs bretons (qui y réalisent plus de 80 % de leur activité le plus souvent).

Enfin, cela aurait un effet direct sur 1 300 emplois de marins, sans compter l'effet sur les industries de transformation ou sur les employés des ports.

F. UNE HAUSSE DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICES PUBLICS AUX OPÉRATEURS DUE AUX COMPENSATIONS DES SUPPRESSIONS DE TAXES AFFECTÉES

L'action n°27 porte, outre la réserve pour aléas étudiée ci-avant, les moyens alloués pour financer le fonctionnement des opérateurs de la mission (sauf les montants des subventions à l'ONF qui sont à l'action n° 26).

SCSP en M€ (AE=CP, avant mise en réserve)	LFI2018	Dont P149	PLF2019	Dont P149
ASP	163	97	143	98
CNPF	15	15	15	15
FranceAgriMer	92	85	107	99
GIP - BIO - Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique	1.5	1.5	2	2
IFCE	46	39	46	39
INAO	17	17	17	17
ODEADOM	5	5	5	5
ONF	178	175	182	179
TOTAL P149		434		454

Source : PAP

Si les subventions pour charges de services publics (SCSP) augmentent de 20 M€ par rapport à 2018, cela s'explique principalement par la compensation par l'État de la suppression de plusieurs taxes.

FranceAgriMer tirait par exemple 22,1 M€ de ressources supplémentaires grâce à plusieurs taxes qui lui étaient affectées au titre de :

- la taxe sur les céréales¹ dont le rendement est de 17,5 millions d'euros ;
- la taxe sur les produits de pêche débarqués en France² d'un rendement de 4 millions d'euros ;
- la taxe pour les producteurs ou négociants de bois et plants de vigne³ d'un rendement de 600 000 euros.

L'opérateur sera compensé par la perte de ces taxes par des abondements en SCSP provenant de divers programmes.

Pour le programme 149, cela se traduit par une hausse de la SCSP à hauteur de 16,6⁴M€, au titre de la compensation budgétaire de la suppression de la taxe fiscale affectée céréales.

Les moyens de fonctionnement dédiés à l'Agence bio augmentent de leur côté de 0.7 M€, alors que les transferts lui revenant augmentent de 4 M€, compte tenu du doublement du fonds Avenir bio.

Il est à noter que les dotations en fonds propres alloués à l'ASP diminuent de leur côté de 6,75 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiements tout comme la subvention pour charges de services publics qui lui est allouée depuis le programme 174 - *Énergie, climat et après-mines*.

V. LA SÉCURITÉ SANITAIRE EST-ELLE VRAIMENT UNE PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE SI SES CRÉDITS RECULENT ?

Le programme n° 206 intitulé « *sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* » finance l'ensemble des actions de l'État en matière de sécurité alimentaire.

Il vise à favoriser le changement de pratiques afin de préserver la santé publique et l'environnement, à prévenir les risques sanitaires à tous les stades de la production et à garantir une réactivité adaptée du système de contrôle sanitaire.

¹ Article 1619 du CGI

² Article 75 de la loi de finances rectificative pour 2003

³ Article 1606 du CGI

⁴ Source: PAP

Ces dépenses sont liées aux actions conduites par la Direction générale de l'alimentation et les services déconcentrés chargés de la mise en œuvre des politiques de la santé et de la protection des végétaux, des animaux et de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Pour 2019, les crédits alloués au programme n° 206 marquent une inflexion significative puisque le programme enregistre une baisse de ses crédits de 16 M€ en AE et 15 M€ en CP (- 3 % par rapport à 2018) pour atteindre 538 M€ en AE et en 537 M€ CP, et ce malgré un abondement de 0,5 M€ issu d'un amendement à l'Assemblée nationale en faveur des fermes DEPHY.

Quatre principaux éléments expliquent les variations des crédits du programme :

- Un schéma d'emplois de +40 ETP afin de répondre aux conséquences du Brexit en matière de contrôles sanitaires aux frontières ;
- La baisse de la provision destinée au règlement du contentieux sur les retraites vétérinaires ;
- La hausse des moyens de fonctionnement alloués à l'Anses ;
- Pour 12,5 M€ en AE et 14 M€ en CP, la baisse des crédits de l'action n° 02 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » au titre de l'inscription d'un fonds de concours de l'Union européenne en remboursement de ces dépenses de lutte engagées en 2016, 2017 et 2018.

Evolutions des crédits du Programme 206 (en M€)	LFI 2018		PLF 2019*		Variation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 - Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	31	31	32	32	1	1
Action 02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	101	100	86	84	-15	-15
Action 03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	20	20	21	21	1	1
Action 04 - Actions transversales	76	75	81	82	5	7
Action 05 - Elimination de cadavres et des sous-produits animaux	3	4	4	4	1	0
Action 06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	319	319	310	310	-8	-8
Action 08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	4	4	4	4	0	0
Programme 206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	554	552	538	537	-16	-15

* Après passage à l'Assemblée nationale

A. LE RECRUTEMENT DE 40 ETP POUR RENFORCER LE CONTRÔLE AUX IMPORTATIONS À LA SUITE DU BREXIT APPARAÎT INSUFFISANT

1. La spirale à la baisse des effectifs du programme 206 semble enfin enrayée

L'action n° 06, intitulée : « *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* », rassemble les dépenses de personnel du programme et, à la marge, les dépenses de fonctionnement liées à l'action sociale et à la restauration collective des agents des DDCSPP et de la DGAL.

Dans la mesure où **l'essentiel des crédits du programme sont des dépenses de personnel relevant du titre 2 (57 %)**, l'action n° 06 représente donc plus de la moitié des dépenses du programme.

Les effectifs rémunérés par ce programme sont affectés en grande majorité dans les services départementaux de l'État et, dans une moindre mesure, dans les services régionaux.

Ces effectifs incluent dans le domaine technique notamment :

- Environ 650 vétérinaires (inspecteurs de la santé publique vétérinaire ou vétérinaires inspecteurs non titulaires) ;
- 350 ingénieurs d'agriculture et d'environnement ;
- 2 400 techniciens supérieurs du ministère de l'agriculture - spécialité vétérinaire et alimentaire.

Il convient de rappeler que, malgré l'intérêt stratégique de ces dépenses en faveur de la sécurité sanitaire, le programme 206 a enregistré une baisse massive de ses effectifs entre 2012 et 2015.

Entre 2012 et 2015, le nombre d'ETPT du programme est ainsi passé de 4 655 à 4 520, soit un recul de 3% des effectifs en trois ans.

Les effectifs du programme ont en revanche été revus à la hausse à compter de 2016 pour atteindre, fin 2018, 4 655 ETPT.

2. Le Brexit : un défi dont l'ampleur en matière de sécurité sanitaire est insuffisamment pris en compte

Le Brexit présente un véritable défi pour les contrôles sanitaires à l'importation des denrées alimentaires.

Aujourd'hui, il n'existe pas de contrôle sur les importations et les exportations en provenance ou à destination du Royaume-Uni. Les échanges de marchandises sont uniquement soumis à des déclarations mensuelles d'échange de biens permettant une surveillance liée aux paiements de la TVA.

En l'absence d'accord de sortie avec le Royaume-Uni, le Brexit se traduira par le rétablissement de contrôles à la frontière de l'Union, en France, sur les denrées alimentaires, les animaux vivants et les végétaux en provenance du Royaume-Uni.

À l'importation, cela se traduira par des contrôles des certificats sanitaires produits au Royaume-Uni ainsi que des contrôles dans les postes d'inspection frontaliers français dont la nature et la fréquence dépendront des produits, conformément à la réglementation européenne. Pourront être réalisées des analyses de prélèvements sur ces produits avant autorisation d'entrée sur le territoire français.

Les autorités françaises de contrôle sanitaire devront également produire un certificat sanitaire pour les produits destinés à l'exportation vers le Royaume-Uni.

Les contrôles sanitaires seront obligatoires, comme pour toutes les denrées alimentaires provenant d'autres pays hors UE. Mais un suivi attentif de ces contrôles sera nécessaire pour plusieurs raisons :

- Si aujourd'hui les normes de production sont globalement les mêmes entre la Royaume-Uni et les autres membres de l'Union européenne, rien n'indique qu'à terme les législations divergent afin de procurer un avantage compétitif aux productions britanniques ;
- Compte tenu de ses liens avec les pays du Commonwealth, la Royaume-Uni peut, à terme, se transformer en plateforme de transit de ces produits vers l'Europe sans qu'ils n'aient plus à exercer eux-mêmes les contrôles requis par l'Union européenne ;
- Enfin, le dispositif de surveillance épidémiologique britannique s'est considérablement détérioré, faisant peser des risques majeurs sur les élevages comme l'a démontré l'épizootie importante de vache folle qui a touché le pays dans les années 1990 entraînant un embargo européen sur les viandes britanniques.

Afin de réduire les risques de contamination et de s'assurer du bon respect de la réglementation européenne par les produits importés, le projet de loi de finances prévoit **une hausse du plafond d'emplois du programme 206 de 40 ETPT.**

Vos rapporteurs considèrent que cet effort budgétaire est bien loin de répondre à l'ampleur de l'enjeu sanitaire.

Lors de leurs auditions, ils se sont vu confirmer que les besoins seront bien plus massifs : ils peuvent être estimés à plus de 900 ETPT en cas de Brexit « dur ».

Même dans le cas où le Brexit « dur » était évité, le besoin minimum serait de 80 ETPT. C'était d'ailleurs le sens de la demande budgétaire minimale émise par la DGAL lors de la budgétisation du projet de loi de finances.

La budgétisation faite à la hache, en retenant une hausse de 10 % des effectifs comme cela a été le cas pour les services douaniers, soit un peu plus que la part des importations française depuis le Royaume-Uni (environ 6 %) n'est pas bien calibrée puisqu'elle néglige les risques sanitaires actuels sur les produits importés ainsi que les risques inhérents au Brexit évoqués précédemment.

Dans ces conditions, votre commission a adopté, sur proposition des rapporteurs, un amendement visant à porter la hausse du plafond d'emplois sur le programme 206 au titre de la hausse des contrôles à l'importation due au Brexit à 80 ETPT et non 40.

B. À LA SUITE D'UN CONTENTIEUX DE MASSE, DES INDEMNISATIONS DUES AUX VÉTÉRINAIRES EN VOIE DE NORMALISATION

Confronté à d'importantes épizooties entre 1955 et 1990 qui dévastaient le cheptel national, l'État a fait appel aux vétérinaires libéraux en leur confiant des mandats sanitaires. En contrepartie, l'État a rétribué ces vétérinaires, en présentant les sommes versées comme des honoraires, excluant ainsi toute initiative de l'État en matière d'affiliation des intéressés aux organismes sociaux.

Dans les faits, les vétérinaires concernés étaient subordonnés à l'État, pour l'exercice de ces missions, dans le cadre d'un lien hiérarchique, caractérisant une activité salariée.

En conséquence, l'État avait l'obligation d'assurer leur immatriculation au régime général et complémentaire (IRCANTEC) de la sécurité sociale et de verser les cotisations correspondantes.

Leur rémunération constituait donc un salaire jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1990, de la loi n° 89-412 du 22 juin 1989, laquelle a explicitement assimilé ces rémunérations à des revenus tirés de l'exercice d'une profession libérale (article L.221-11 du code rural et de la pêche maritime).

Par deux arrêts en date du 14 novembre 2011, le Conseil d'État a admis que l'État avait commis une faute à l'égard des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire, en s'abstenant de les affilier aux organismes de retraite, alors qu'ils avaient la qualité de salariés et que cette faute avait causé aux intéressés un préjudice, constitué par l'impossibilité de percevoir les arriérages de pension correspondants.

Les vétérinaires concernés, ainsi privés d'une part de leur pension de retraite, ont sollicité une indemnisation de la part de l'État.

Toutefois, compte tenu de l'expiration du délai de la prescription quadriennale, ce qu'a confirmé le Conseil d'État dans un arrêt du 27 juillet 2016 en Conseil d'État, les vétérinaires sont concernés par cette indemnisation dès lors qu'ils ont été en mesure de former leur demande dans le délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant la liquidation de la pension.

Le ministère chargé de l'agriculture a mis en place dès 2012 une procédure amiable pour régler ce contentieux de masse afin de compenser les minoration de pensions échues et régulariser auprès des caisses de retraite la situation des vétérinaires exerçant encore en vue de leur future retraite.

Le coût total de cette procédure est estimée par le ministère à environ 100 M€.

Au 31 juillet 2018, un peu plus de 2 300 vétérinaires ou conjoints de vétérinaires décédés se sont manifestés auprès du ministère, pour 2 500 demandeurs potentiels :

- 710 demandes reçues s'avèrent prescrites,
- 203 dossiers demeurent, pour l'instant, incomplets,
- 1 422 demandes ont été instruites donnant lieu à 1 259 propositions de reconstitution de salaires dont 1 203 ont été acceptées par les demandeurs.

De 2015 à 2017, 680 protocoles d'accord ont été signés pour un montant total, y compris indemnisations issues de décisions de justice, de 58 M€.

Près de 305 protocoles, dont une cinquantaine concernant des ayants droit, devraient être signés en 2018, pour un montant estimé à 17 M€.

L'exercice 2019 devrait, pour le Gouvernement, permettre la régularisation des dossiers résiduels, principalement des vétérinaires actifs ou des ayants droit de vétérinaires décédés. Le montant estimé est de 2,5 M€ pour environ 50 demandes.

C'est pourquoi le PLF 2019 enregistre par rapport aux besoins 2018 :

- une baisse de 2,5 M€ en crédits de fonctionnement à l'action 2 ;
- une baisse de 12 M€ en dépenses de personnel à l'action 6.

Il n'est pas à exclure que ces besoins soient sous-estimés et nécessitent une ouverture de crédits en gestion.

C. LA REVALORISATION DES ORGANISMES DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ SANITAIRE EST UN IMPÉRATIF STRATÉGIQUE

1. Le budget des FREDON, organismes au cœur de la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux, augmente de 3 M€

L'action n° 01, intitulée : « *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* », augmente légèrement de 0,4 M€ pour passer à 31,3 M€ en AE et 31,1 M€ en CP.

L'action vise principalement à gérer les risques pour la santé des végétaux ainsi qu'à payer les fédérations régionales de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux (FREDON) auxquelles sont déléguées des missions d'inspection sanitaire.

Les FREDON, organisés sur une base régionale, ont un statut de syndicat professionnel de droit privé agréé par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en tant qu'organisme à vocation sanitaire dans le domaine du végétal.

Ils réalisent des inspections en vue de la délivrance du passeport phytosanitaire européen et des certificats phytosanitaires à l'export, sont en charge de la surveillance des organismes réglementés ainsi que du contrôle des mesures ordonnées lors de foyers et prélèvements.

Compte tenu de l'élargissement continu du champ des missions qui leur sont confiées ainsi que la profusion des risques phytosanitaires actuels, le budget consacré à leur financement est en augmentation de +3 M€ (soit +25% par rapport à 2018).

L'action vise également à améliorer la gestion des risques pour la santé des végétaux, notamment par les contrôles des pratiques agricoles sur les végétaux.

Le budget global de ces deux sous actions recule de 2,6 M€ en 2019 notamment en raison :

- D'une réduction de l'enveloppe de 0,6 M€ afin de financer la compensation de la suppression de la taxe sur les bois et plants de vigne au profit de FranceAgriMer ;
- Le reste relevant d'une baisse des crédits dédiés à la gestion des risques pour la santé des végétaux.

Les autres enveloppes au sein de l'action n° 01 (promotion d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques dans le cadre du plan Ecophyto, département de la santé des forêts, plan semences et plants pour une agriculture durable...) demeurent inchangées.

2. La revalorisation du métier de vétérinaire rural doit être une priorité

a) Le budget de l'action n° 02 évolue à la baisse compte tenu d'éléments conjoncturels

L'action n°02, dédiée à la lutte contre les maladies animales et la protection des animaux, voit quant à elle son budget chuter de 15 M€ en AE et en CP par rapport à 2018 pour atteindre 86 M€ en AE et 84 M€ en CP.

Les enveloppées liées aux mesures de surveillance et à la gestion des maladies animales reculent d'environ 12 M€ en raison de **l'attente d'un fonds de concours de l'Union européenne destiné à rembourser une part des dépenses engagées par l'État afin de lutter contre l'influenza aviaire en 2015/2016 et 2016/2017, à savoir plus de 40M€**. Ces 9 M€ sont donc débudgétisés exceptionnellement du programme en 2019.

L'action n° 02 comporte également la partie de la réparation du préjudice subi en matière de retraites par les vétérinaires ayant exercé un mandat sanitaire avant 1990 du contentieux concernant les vétérinaires non fonctionnaires (hors titre 2). Ces dépenses reculent de 2,5 M€ en 2019 compte tenu de l'avancement des remboursements, comme évoqué dans une partie précédente du rapport.

Enfin, des transferts vers l'Anses ou l'INRA justifient la baisse de cette sous-action de 1,5 M€ en faveur des plateformes d'épidémiosurveillance.

Le PLF 2019 prévoit également une augmentation de la participation de l'État aux frais occasionnés par les missions déléguées aux groupements de défense sanitaire (GDS) de plus d'1 M€, notamment dans la gestion des mesures de lutte contre la tuberculose.

b) La revalorisation bienvenue des AMV après cinq années de gel

Il convient de noter que le budget dédié aux visites sanitaires dans les élevages et mesures de préparation face aux risques d'épizootie va être impacté à la hausse de +0,5 M€ par la **revalorisation de l'acte médical vétérinaire (AMV)**.

Les visites sanitaires annuelles obligatoires pour les bovins et biennuelles pour les élevages ovins, caprins, porcins et avicoles, sont un élément essentiel de la surveillance sanitaire des élevages.

Toutefois, les **actions de prévention sur les élevages réalisées par les vétérinaires dans les territoires ruraux sont de moins en moins attractives**. La revalorisation de l'acte médical vétérinaire de 1,1 % en 2019 et de 1,4 % en 2020 après une absence de revalorisation depuis 2013 est une mesure allant dans le bon sens que vos rapporteurs saluent.

Toutefois, l'acte médical ne sera revalorisé « que » de 0,33 centimes en 2020. **Vos rapporteurs insistent donc sur la timidité de cette mesure face à un mal plus profond qui ronge nos campagnes : la crise de vocation des vétérinaires ruraux intervenant dans les élevages ou les abattoirs.**

c) Renforcer le tutorat vétérinaire au profit de l'implantation rurale des professionnels

Les vétérinaires spécialisés en élevage jouent un rôle essentiel dans la prévention, la détection et le traitement des épizooties sur l'ensemble de notre territoire. 38 % des vétérinaires déclarent aujourd'hui une compétence pour les animaux de rente.

Or, comme le constate l'observatoire national démographique de la profession vétérinaire 2017, on constate « *une forte diminution des vétérinaires inscrits déclarant un exercice exclusif au profit des animaux de rente* ».

Si le nombre de vétérinaires intervenant dans les élevages diminue de manière moins impressionnante, il pose problème tant **l'activité principale des vétérinaires, depuis le début des années 2 000, s'oriente de plus en plus majoritairement vers les filières "animaux de compagnie".**

Ce phénomène pourrait s'aggraver dans les années à venir à mesure que les jeunes praticiens ne remplacent plus les anciens vétérinaires ruraux proches de la retraite pour se concentrer sur les soins d'animaux de compagnie dans des centres urbains.

En outre, lorsque leur activité est majoritairement consacrée aux animaux de compagnie, il est plus difficile pour les vétérinaires de maintenir et d'actualiser les compétences requises pour le suivi spécifique des animaux d'élevage.

C'est pourquoi vos rapporteurs s'inquiètent de de la multiplication en France de « déserts vétérinaires » d'ici cinq à dix ans dans certaines régions rurales de France, comme sont apparus des « déserts médicaux ».

Cela constituerait un drame pour nos territoires ruraux, pour notre élevage ainsi que pour la sécurité sanitaire de la France.

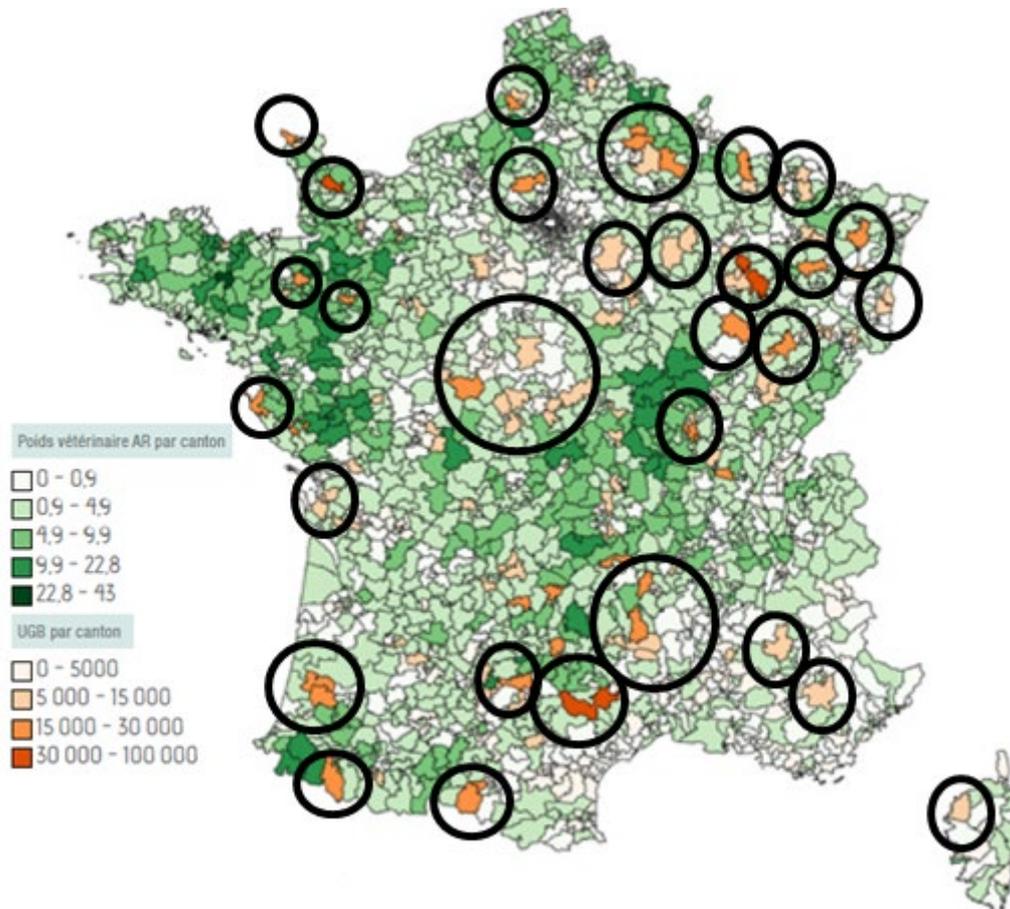
Vos rapporteurs constatent que les « **stages tutorés en milieu rural** », financés par le programme 206 à hauteur de de 300 000 €, **ont fait preuve de leur efficacité.** Lors de leur dernière année de cursus, les étudiants peuvent réaliser un stage tutoré d'une durée d'au moins 18 semaines en milieu rural. 18 étudiants des Écoles nationales vétérinaires ont bénéficié de ce dispositif D'après les statistiques communiquées à vos rapporteurs par la profession vétérinaire, **une immense majorité des stagiaires s'installent et exercent par la suite en milieu rural.**

Ce dispositif a fait ses preuves. Vos rapporteurs estiment donc qu'il convient de l'étendre dès aujourd'hui pour agir avant qu'il ne soit trop tard et que des déserts vétérinaires réduisent l'efficacité de la sécurité sanitaire sur l'ensemble du territoire français.

Environ 400 vétérinaires sortent chaque année des quatre écoles nationales vétérinaires (ENVA, VetAgro Sup, Oniris, ENVT). Il est impératif que le taux de 40 % de praticiens en animaux de rente soit maintenu.

Dans cette perspective, votre commission, à l'initiative de vos rapporteurs, a adopté un amendement proposant de relever le budget des stages tutorés à 1,5 M€ au lieu de 0,3 M€. Cela devrait permettre de créer 80 places supplémentaires.

Densité de vétérinaires en milieu rural : l'apparition de « déserts vétérinaires » est indéniable



Méthodologie : les cantons dont le poids vétérinaire est inférieur à 1 apparaissent en blanc, les cantons les plus foncés étant ceux où la densité vétérinaire est la plus élevée à l'exception des cantons entourés

Source : Atlas démographique de la profession vétérinaire 2017 de l'Observatoire national démographique de la profession vétérinaire

3. Les dépenses d'inspections sanitaires n'augmentent que timidement en dépit d'une recrudescence des risques

L'action n° 03, relative à la prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires, couvre les contrôles officiels des conditions sanitaires de production et de commercialisation des aliments d'origine animale et les dépenses liées à la détection précoce des risques sanitaires alimentaires.

L'estimation des dépenses d'indemnisation des éleveurs de volailles faisant l'objet d'un abattage sanitaire ou d'opérations de nettoyage ou de désinfection à la suite de la mise en évidence de la présence de salmonelles est revue à la hausse de 0,5 M€ par rapport à 2018 pour atteindre 7 M€, montant auquel il convient d'ajouter la prévision de rattachement d'un fonds de concours européen estimé à 1,6 M€.

En outre, les dépenses de fonctionnement liées aux inspections sanitaires dans les établissements agroalimentaires au premier rang desquels les abattoirs n'augmentent que de 0,6 M€ comme évoqué précédemment.

L'action n° 05 comprend une seule ligne résiduelle liée au coût du service public de l'équarrissage qui ne concerne plus que les animaux morts hors exploitation en métropole et la collecte et l'élimination des animaux morts outre-mer. Cette ligne augmente légèrement à 3,8 millions d'euros.

D. L'ANSES : UN RÔLE D'EXPERTISE À VALORISER PAR UNE MEILLEURE ANTICIPATION ET UNE MEILLEURE COMMUNICATION

L'action n° 04, correspondant aux actions transversales du ministère de l'agriculture en matière de sécurité sanitaire, évolue de 76 millions d'euros en 2018 en AE et 75 M€ en CP à 81 M€ en AE et 82 M€ en CP, soit une **augmentation de 5 M€ en AE et de 7 M€ en CP**.

Elle est constituée en grande partie des moyens de fonctionnement de l'Anses (85% de l'action).

1. L'Anses, une agence pilote de la politique de contrôle sanitaire

L'ANSES est l'organisme français de référence pour l'évaluation des risques dans les domaines de l'alimentation, de l'environnement ou encore du travail.

L'ANSES réalise trois types d'activités :

(i) elle organise des **expertises collectives**, en s'autosaisissant ou sur demande des pouvoirs publics, dont les conclusions sont formalisées lors de la publication d'un avis ;

(ii) au travers **d'un réseau de 11 laboratoires de recherche et de référence**, elle joue un rôle essentiel pour détecter et comprendre les menaces sanitaires ;

Dans la mesure où ses avis et ses conclusions scientifiques doivent être rigoureusement le fruit d'une expertise indépendante et éloigner tout soupçon de conflits d'intérêts, les experts sont tenus d'effectuer des déclarations d'intérêt. Un déontologue est chargé de garantir la confiance du public dans les avis de l'ANSES et peut, à cet égard, intervenir dans toutes les situations. Un membre du conseil d'administration, du conseil scientifique, des comités d'experts spécialisés, ou encore le directeur général ou un des agents de l'Anses peut également le saisir. Le déontologue a toute latitude pour collecter les pièces nécessaires ou pour auditionner des tiers pouvant éclairer son jugement. Il communique ses avis et recommandations à la personne ou à l'instance qui l'a saisi, ainsi qu'au conseil d'administration et au directeur général de l'Agence.

(iii) elle gère le **processus d'évaluation et de délivrance, de retrait ou de modification des autorisations de mise sur le marché** de trois types de **produits réglementés** : les produits phytopharmaceutiques, les produits biocides et les médicaments vétérinaires.

Une autre mission pourrait lui être confiée : la réalisation des travaux scientifiques préparatoires à la création ou à la modification de tableaux de maladies professionnelles.

Vos rapporteurs constatent que dans les débats sociétaux actuels, notamment ceux relatifs à la dangerosité de certains produits, les avis de l'Anses sont malheureusement insuffisamment connus et diffusés. Ils regrettent cette mise à l'écart de l'expertise scientifique de l'agence alors même qu'elle devrait être le point de départ de toute discussion apaisée sur des sujets importants.

Il serait avantageux, à l'avenir, que l'Anses soit davantage en anticipation qu'en réaction aux débats de société pour remettre ses avis au centre de l'attention. En outre, une véritable amélioration de la communication et de la diffusion de ses avis est nécessaire pour éclairer les nombreux débats publics liés à son champ de compétence.

2. Une hausse des crédits des moyens de fonctionnement dédiés à la politique sanitaire

Pour l'exercice de ses missions, l'Anses bénéficiera en 2019 de 102 M€ de subventions pour charges de services publics.

En outre, l'Anses se voit affecter plusieurs taxes d'un rendement d'environ 30 millions d'euros dont principalement la taxe relative à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants, des

matières fertilisantes et de leurs adjuvants et des supports de culture, ainsi que quatre taxes sur les médicaments vétérinaires.

À cet égard, l'Anses, affectataire d'une partie de la contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux applicable aux stations radioélectriques, supprimée par le projet de loi de finances, bénéficiera d'une compensation budgétaire d'un montant équivalent au rendement de la taxe affectée (2 M€) grâce à une subvention pour charges de service public en provenance du programme 181 - Prévention des risques.

Enfin, l'Anses dégage des recettes propres à hauteur de 4 millions d'euros principalement en raison des prestations tarifées des laboratoires dans le cadre de leurs missions de laboratoires nationaux de référence ainsi que des recettes issues de contractualisation avec l'État, les collectivités territoriales ou l'Union européenne (pour 9 millions d'euros).

Le programme 206 contribue à hauteur de 68,6 M€ à la subvention pour charges de services publics de l'Anses en 2019.

L'évolution de l'action n° 04 provient essentiellement de l'augmentation de ce poste de dépenses (+ 6,3 millions d'euros par rapport à 2018) dont 0,5 millions au profit des plates-formes d'épidémiosurveillance (depuis un redéploiement au sein du programme) et une augmentation de 0,8 M€ pour financer l'augmentation des dépenses de personnel et couvrir les besoins en investissement. 5 millions constituent enfin une « réserve » pour couvrir des aléas liés au Brexit.

Il convient en effet de noter que le Brexit va amener à répartir sur les autres pays européens les dossiers en procédures décentralisées ainsi que la reconnaissance mutuelle aujourd'hui évalués par l'agence anglaise. L'Anses va devoir faire face à ce surcroît d'activité.

Ces crédits ne seront accordés qu'en fonction des besoins en cours d'exercice.

Le projet Exp@don2, système d'information ayant pour objectif d'accompagner les démarches des entreprises exportatrices, notamment en harmonisant les modèles de certificats sanitaires attendus en fonction des pays concernés, voit sa dotation réduite de 0,6 M€ en AE mais augmentée de 0,7 M€ en CP compte tenu du profil financier du projet.

E. DONNER DE VÉRITABLES MOYENS AUX PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX

L'action n° 08, enfin, est relative à la qualité de l'alimentation et l'offre alimentaire.

Elle est dotée de 3,7 millions d'euros, exactement le même montant qu'en 2018, afin de financer les mesures prévues dans le programme national

de l'alimentation (PNA), le fonctionnement de l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI) ou encore afin de soutenir les appels à projets visant la constitution de projets alimentaires territoriaux (PAT).

Les **projets alimentaires territoriaux (PAT)** ont été introduits par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime.

Ils constituent **une déclinaison territoriale** possible des actions qui « visent à **rapprocher** les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à **développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation** ».

L'article L. 111-2-2 du même code dispose qu'ils « sont **élaborés de manière concertée** avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de **structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial**. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de **circuits courts**, en particulier relevant de la production biologique ».

Élaborés à l'initiative de tous les acteurs du territoire, personnes publiques ou autres, ils sont formalisés sous la forme d'un contrat.

Lors des EGA, les acteurs locaux ont exprimé de fortes attentes concernant le développement de ces PAT. La feuille de route issue de ces EGA prévoit d'accélérer le déploiement des PAT dans les territoires en fixant un objectif ambitieux de 500 PAT d'ici 2020.

Malgré leur intérêt manifeste, le **nombre des projets annuels territoriaux en 2018 devrait n'être que de 40, très loin de la cible**.

Comme le précisait la rapporteure de la commission des affaires économiques du Sénat lors des débats sur la loi dite « Egalim », « *malgré leur intérêt pour aider à la structuration des filières, les PAT peinent aujourd'hui à se développer en raison, en particulier, de l'absence de financement dédié* ».

Or aucun financement supplémentaire n'est accordé à ces projets dans le budget puisque le montant des appels à projet, fixé à 1 M€, restera identique à celui de 2018.

Vos rapporteurs estiment qu'il est illusoire d'espérer atteindre un objectif de 500 PAT d'ici 2020 sans y allouer des moyens supplémentaires.

C'est pourquoi votre commission, à l'initiative de vos rapporteurs, a adopté un amendement proposant de doubler le budget des PAT.

F. UNE DOTATION DE 0,5 M€ ACCORDÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU PROFIT DES FERMES EXPÉRIMENTALES DEPHY

Reprenant les annonces du ministre de l'agriculture Stéphane Travert en juillet 2018 sur la multiplication par dix d'ici 2021 des fermes expérimentales DEPHY, les députés ont adopté un amendement augmentant

le budget de l'action n° 01 du programme 206 dont l'objectif est de promouvoir les méthodes alternatives à l'utilisation de produits phytosanitaires. Il est gagé sur un redéploiement des crédits depuis le programme 149.

VI. LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION « CONCENTRE » SES MESURES D'ÉCONOMIES SUR LES DIRECTIONS DÉCONCENTRÉES

Le programme n°215 rassemble les dotations correspondant aux moyens en personnel et en fonctionnement du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, hors enseignement agricole (programmes 142 et 143) et hors services déconcentrés chargés de la sécurité sanitaire (programme 206).

Dans ces conditions, les dépenses de personnel représentent à elles seules 555 millions d'euros, soit près de 89 % du programme.

L'enveloppe pour 2019 de ce programme enregistre elle aussi un recul de 31 millions d'euros en AE et 29 millions en CP, le montant total du programme atterrissant respectivement à 618 et 626 millions d'euros en AE et CP.

Evolutions des crédits du Programme 215 (en M€)	LFI 2018		PLF 2019*		Variation 19/18	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 - Moyens de l'administration centrale	207	211	186	192	-21	-19
Action 02 - Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	18	18	18	18	-1	-1
Action 03 - Moyens des DRAAF, des DAAF et DDT	354	354	346	346	-8	-8
Action 04 - Moyens communs	70	72	69	70	-1	-2
Programme 215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	649	655	618	626	-31	-29

* Après passage à l'Assemblée nationale

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation continue la réduction de ses effectifs, mais à un rythme inférieur aux 200 postes par an connu ces dernières années. Le plafond d'emplois sur le programme passe de 7 564 EPTP à 7 254 EPTP, soit une diminution de 310 ETPT.

Toutefois, 181 suppressions correspondent en réalité à des corrections techniques liées aux moyens complémentaires liés au traitement des aides de la PAC accordés en 2018 et qui sont à débaser (150 ETPT), à la décentralisation du FEADER (23 ETPT) ainsi que des transferts vers d'autres budgets (8 ETPT).

Au total, le schéma d'emplois 2019 prévoit 130 suppressions de postes en 2019 sur le programme 215.

Ces mouvements sur les dépenses de personnel expliquent la **réduction des dépenses de personnel de 12,7 millions d'euros du programme 215, soit un recul de 2 % de ces dépenses par rapport à la LFI 2018.**

Il est à constater que les **crédits de l'action n° 03 dédiés aux moyens des directions déconcentrées reculent fortement de 8,5 millions d'euros.**

Elles consentent **70 % de l'effort en matière de dépenses de personnel consenti par l'ensemble du ministère, soit davantage que le poids des effectifs de ces directions dans les effectifs totaux du ministère, ce qui est de nature à accroître encore la déconnexion entre l'administration et les territoires.**

Les autres crédits (hors personnel) diminuent de 18 M€ en AE et de 16,4 M€ en CP par rapport à 2018.

Contrairement aux années précédentes, **le dispositif des loyers budgétaires fait l'objet d'une débudgétisation liée à la nouvelle politique immobilière de l'État.** La facturation des loyers budgétaires est ainsi supprimé pour l'exercice 2019, d'où un débasage expliquant en grande partie l'évolution à la baisse des dépenses immobilières du programme pour 14,9M€ en AE et en CP. La baisse des dépenses immobilières est un peu plus prononcée en AE compte tenu de la passation d'un marché d'électricité par l'administration centrale pour deux ans en 2018, qui n'engage donc pas d'AE avant son renouvellement en 2020.

Les autres crédits du programme ne connaissent pas d'évolution majeure. Sont à mentionner :

- Un ajustement des crédits alloués aux expérimentations préalables relatives au nouveau mode de collecte des informations qui seront recueillies lors du recensement agricole de 2020 ;
- Une évolution des dépenses de fonctionnement liées aux crédits informatiques pour accompagner la modernisation du ministère.

VII. UN DÉFI POUR DEMAIN : FAVORISER L'INNOVATION AGRICOLE EN VALORISANT LA RECHERCHE

A. LA RECHERCHE PUBLIQUE EN AGRICULTURE EST UN INSTRUMENT ESSENTIEL POUR FAIRE ÉMERGER L'AGRICULTURE DE DEMAIN

Vos rapporteurs sont convaincus que l'innovation est une condition *sine qua non* pour que l'agriculture française reste compétitive avec ses principaux partenaires en Europe et dans le monde et puisse continuer d'exporter. Elle est aussi la clé pour relever le défi de l'adaptation aux nouveaux défis environnementaux et sanitaires.

En outre, c'est le seul moyen de répondre à la multiplicité des nouveaux enjeux sociétaux : sécurité alimentaire et nutritionnelle, environnement-santé, agroécologie, gestion des ressources naturelles et des écosystèmes, préservation de la biodiversité et risques naturels à l'échelle des territoires.

C'est pourquoi les investissements réalisés dans la recherche publique sont essentiels.

Selon une étude publiée par l'USDA¹ en mai 2018, les dépenses publiques mondiales allouées à la R&D agricole s'élevaient en 2011 à 42,3 milliards de dollars, dont 18,2 milliards de dollars provenant des pays de l'OCDE à haut revenu.

Les dépenses publiques françaises sont quant à elles estimées à un peu plus de 1,5 milliards de dollars par an, avec une relative stabilité de 2010 à 2013.

Parmi les pays de l'OCDE, **cela positionne la France parmi les 5 pays consacrant le plus fort budget à la R&D agricole** aux côtés des États-Unis, du Japon, de l'Allemagne et de la Corée du Sud.

Plusieurs acteurs sont concernés au premier rang desquels l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), financés principalement par le programme n° 172 : « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ils disposent respectivement de subventions pour charges de services publics de 708 millions d'euros pour 2019 et 85 millions d'euros et doivent apporter leur contribution à l'élévation du niveau technique de l'agriculture française.

Si vos rapporteurs ont bien noté le projet de fusion des deux instituts de recherche, ils appellent à ce que l'établissement qui en résultera ne se déconnecte pas de la réalité des territoires agricoles en fermant de nombreux sites au nom d'une trop grande mutualisation des moyens.

Fusion INRA-IRSTEA à horizon 2020

Le Gouvernement a annoncé en février 2018 la fusion de l'Inra et de l'Irstea compte tenu de la complémentarité des disciplines et des compétences des deux instituts de recherche.

¹ Heisey, Paul W., and Keith O. Fuglie. Agricultural Research Investment and Policy Reform in High-Income Countries, ERR-249, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, May 2018

La création d'un seul établissement témoigne de l'ambition d'en faire un des leaders mondiaux de la recherche publique dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement.

Le futur organisme associera recherche fondamentale et appliquée dans le but de soutenir les politiques publiques. Elles permettront de réaliser des expertises de haut niveau, et de développer des projets tournés vers l'innovation.

La fusion créera des synergies des compétences et permettra de mutualiser des infrastructures et des données au service de la production de connaissances scientifiques répondant aux standards internationaux de qualité.

Sept départements nouveaux composés d'unités de recherche Irstea-Inra seront créés et permettront de renforcer les recherches dans les domaines suivants : « Transition agro-écologique et numérique des agricultures », « Milieux aquatiques et maîtrise des risques associés », « Gestion des écosystèmes continentaux faiblement anthropisés », « Evolutions économiques et sociales de l'agriculture, de l'alimentation et des industries agroalimentaires », « Science des données et intelligence artificielle, technologies robotiques et capteurs », « Accompagnement des transitions et gestion des territoires », « Bioéconomie et bioressources. ».

Un rapport a été remis aux ministres chargés du projet pour un déploiement en janvier 2020. Il propose une nouvelle organisation qui sera discutée avec les partenaires sociaux dans les prochains mois.

La phase de transition et d'accompagnement des équipes sera couverte par l'octroi d'une enveloppe budgétaire complémentaire de 4 millions d'euros dans le PLF2019.

Les instituts techniques agricoles (ITA), dont l'Association de coordination technique agricole (ACTA) est la tête de réseau, jouent également un rôle qu'il convient d'encourager. Ces instituts techniques sont en lien direct avec les acteurs économiques de terrain.

Avec environ 180 millions d'euros de budget annuel, les 15 ITA (par exemple Arvalis, CTIFL, ITAB, IFIP, ITAVI) sont financées pour un quart par des contributions volontaires et des contributions volontaires obligatoires et pour un autre quart par des ressources propres, le reste de leur financement provenant de dotations ministérielles ou du CASDAR.

Enfin, d'autres instituts de recherche publique réalisent des études dans le domaine agricole comme le CNRS, le CIRAD ou l'IFREMER.

Vos rapporteurs insistent, comme l'année dernière, sur la nécessité pour les différents acteurs de la recherche et de l'innovation en agriculture de travailler en réseau et d'accélérer la diffusion des innovations auprès des agriculteurs.

Pour atteindre cet objectif, le CASDAR joue un rôle essentiel par le biais d'un financement des innovations à travers des appels à projet.

B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DU CASDAR

Le CASDAR est un instrument financier clé du dispositif de recherche publique agricole. Il est dédié à la mise en œuvre du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) établi pour la période 2014-2020.

L'article L. 820-1 du code rural et de la pêche maritime issu de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt dispose que : « *Le développement agricole a pour mission de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural.* »

Relèvent ainsi du développement agricole :

- l'accompagnement des démarches collectives vers des pratiques et des systèmes permettant d'associer performances économique, sociale et environnementale, en particulier ceux relevant de l'agro-écologie ;
- la mise en œuvre d'actions de recherche finalisée et appliquée ;
- la conduite d'études, d'expérimentations et d'expertises ;
- la diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation et le conseil ;
- l'appui aux initiatives locales entrant dans le cadre de sa mission.

Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) constitue toutefois un budget très modeste par rapport à la MAAFAR, avec à peine 136 millions d'euros de crédits.

Il est alimenté par les agriculteurs pour les agriculteurs. Sa seule source de financement est le rendement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles prévue par l'article 302 *bis* MB du code général des impôts depuis 2015.

Cette taxe est composée :

- d'une partie forfaitaire de 76 à 92 euros par exploitant ;
- et d'une partie variable fixée à 0,19 % du chiffre d'affaires jusqu'à 370 000 euros et 0,05 % au-delà de ce seuil.

Son rendement est estimé pour 2019 au même niveau que 2018.

Le montant de ses crédits fait l'objet d'un réajustement en cours d'exercice en fonction des évolutions constatées des recettes.

L'article 21 de LOLF prévoyant que « *les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante [...] pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.* », il est à noter que le CASDAR est gonflé d'un reliquat de 0,7 M€ en AE et de 51,5 M€ en CP.

Deux programmes permettent un fléchage des dépenses.

D'une part, l'enveloppe du **programme n° 775**, intitulé : « *développement et transfert en agriculture* », reste la même qu'en 2018, à hauteur de 64,9 M€ avec une répartition quasi-identique à celle de 2018, soit :

- 40,45 millions d'euros pour les programmes annuels de développement agricole et rural des chambres d'agriculture permettant de développer de nouvelles pratiques dans les exploitations agricoles. visant en particulier l'agro-écologie ;
- 7,7 millions à destination des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVar) sélectionnés à la suite d'un appel à propositions ;
- 8 millions d'euros pour financer le programme de génétique animale mis en œuvre par FranceAgriMer ;
- une dotation de 6 millions d'euros fléchée sur les appels à projets régionalisés (portés par FranceAgrimer ou non) ;
- une dotation de 2,75 millions d'euros, enfin, pour le développement des GIEE.

D'autre part, le programme n° 776, intitulé : « *recherche appliquée et innovation en agriculture* », finance les programmes des instituts techniques agricoles, les appels à projets de recherche-développement ainsi que des actions d'accompagnement.

Pour 2018, l'enveloppe de ce programme reste stable elle aussi à 71 millions d'euros.

La part la plus importante du programme est destinée au financement des programmes de recherche et de développement des instituts techniques agricoles qualifiés et l'ACTA, destinataires de 39,2 millions d'euros.

S'ajoute à ces crédits une enveloppe de 24 millions d'euros destinée aux appels à projets gérés par FranceAgriMer, Le montant de cette enveloppe a été augmenté de +1 M€ par rapport à 2018 dans la mesure où le grand plan d'investissement (GPI) a prévu un financement de 120 M€ sur 5 ans (soit 24 M€ par an).

Enfin, des actions thématiques transversales et des mesures d'accompagnement sont prévues pour environ 8 millions d'euros.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 23 octobre 2018 :

- *Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)* : **MM. Pascal Cormery**, président et **Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires ;

- *CERFRANCE* : **MM. Philippe Boulet**, directeur Performance et Prospective du Conseil national Cerfrance, **Hervé Demalle**, président du Conseil national, **Bruno Clicquot de Mentque**, directeur général et **Gilles Perdriol**, référent fiscal du réseau, Cer ;

- *Jeunes agriculteurs* : **M. Aurélien Clavel**, vice-président et **Mme Mathilde Roby**, membre suppléante ;

- *Centre national de la recherche scientifique (CNRS)* : **Mme Stéphanie Thiebault**, directrice de l'Institut Ecologie et Environnement (INEE) et **M. Thomas Borel**, chargé des relations avec le Parlement.

Mercredi 24 octobre 2018 :

- *Direction générale de l'alimentation* : **MM. Patrick Dehaumont**, directeur général, **Benjamin Genton**, sous-directeur et **Mme Isabelle Paysant**, cheffe du bureau du pilotage du programme "Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation" ;

- *Agence nationale de sécurité sanitaire et de l'alimentation (ANSES)* : **M. Roger Genet**, directeur général et **Mme Sarah Aubertie**, chargée des relations institutionnelles ;

- *FranceAgriMer* : **Mme Christine Avelin**, directrice générale, **MM. Jacques Andrieux**, chef de la mission filière et **Sébastien Couderc**, directeur des interventions ;

- *Office national des forêts (ONF)* : **MM. Christian Dubreuil**, directeur général et **François Bonnet**, directeur général adjoint ;

- *Direction des pêches maritimes et de l'Aquaculture (DPMA) du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation* : **MM. Frédéric Gueudar-Delahaye**, directeur et **Michel Fournier**, chef de la mission des affaires générales ;

- *Secrétariat général du ministre de l'agriculture et de l'alimentation* : **MM. Philippe Mérillon**, secrétaire général, **Christian Ligeard**, directeur des affaires financières, sociales et logistiques, **Michel Gomez**, sous-directeur de la protection sociale agricole, **Philippe Lintanf**, chef du bureau de la

synthèse budgétaire et **Patrick-Edouard Dodeigne**, adjoint au chef du bureau de la fiscalité.

Jeudi 25 octobre 2018 :

- *Coordination rurale* : **M. François Lucas**, président d'honneur ;
- *Fédération des syndicats vétérinaires de France (FSVF)* : **MM. Jean-Yves Gauchot**, docteur vétérinaire, **Laurent Perrin**, docteur vétérinaire, **Olivier Lapotre**, Président du Syndicat National des Inspecteurs en Santé Publique Vétérinaire et **Mme Anne Dumas**, directrice du SNVEL ;
- *Association Nationale Pommes Poires* : **MM. Daniel Sauvaître**, président et **Josselin Saint-Raymond**, directeur ;
- *Association permanente des chambres d'agriculture (APCA)* : **MM. Dominique Chalumeaux**, secrétaire général et **Justin Lallouet**, chargé des relations parlementaires ;
- *Direction du budget* : **M. Morgan Larhant**, sous-directeur et **MM. Paulin Richard de Latour** et **Adrien Fufour** ainsi que **Mme Charlotte Legresy**, adjoints au chef du bureau « Agriculture ».

Mardi 30 octobre 2018 :

- *Confédération paysanne* : **Mme Cécile Muret**, secrétaire nationale, **MM. Jacques Pasquier**, membre de la commission Fiscalité, **Josian Palach**, membre de la commission Fiscalité et **Bernard Breton**, animateur du pôle social ;
- *Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)* : **Mmes Valérie Metrich-Hecquet**, directrice générale, **Marie-Agnès Vibert**, cheffe du service gouvernance et gestion de la PAC et **Lucas Prost**, adjoint au chef du bureau budget et établissements publics.

Mercredi 31 octobre 2018 :

- *Agence de services et de paiement (ASP)* : **M. Stéphane Le Moing**, président-directeur général ;
- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **MM. Robert Verger**, président de la commission des Affaires Fiscales et Sociales, **Antoine Suau**, directeur Département Économie et Développement Durable, **Mmes Yaël Lellouche**, chargée de mission Fiscalité de l'Entreprise Agricole, activités connexes et **Nadine Normand**, attachée parlementaire ;
- *Forestiers privés de France* : **MM. Antoine d'Amécourt**, président et **Laurent de Bertier**, directeur général Fransylva.