

Paris, le 18 novembre 2013



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014**

**NOTE DE PRÉSENTATION**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**Mission**  
**« AGRICULTURE, ALIMENTATION,**  
**FORÊT ET AFFAIRES RURALES »**

**Compte d'affectation spéciale**  
**« DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »**

**et**

**article 61 *bis***

**Rapporteurs spéciaux :**

**M. Yannick BOTREL**

**M. Joël BOURDIN**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b>	
<b>I. UN BUDGET EN BAISSÉ EN 2014</b> .....	7
A. UNE CONTRACTION DE 9,2 % DES AE ET DE 4,5 % DES CP .....	7
B. LE RESPECT DES PLAFONDS PRÉVUS PAR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE .....	8
<b>II. LES CRÉDITS PUBLICS DESTINÉS À L'AGRICULTURE ET LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION</b> .....	9
A. UNE MISSION MARQUÉE PAR DES DISPOSITIFS D'INTERVENTION, LARGEMENT COFINANCÉS PAR L'UNION EUROPÉENNE.....	9
B. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES D'UN MONTANT D'ENVIRON 3 MILLIARDS D'EUROS EN 2014 .....	12
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>ANALYSE PAR PROGRAMME</b>	
<b>I. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES »</b> .....	13
A. UN PROGRAMME QUI REPRÉSENTE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	13
1. Principales évolutions constatées sur les crédits .....	13
2. Les dépenses fiscales.....	16
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO .....	17
1. Le soutien à la promotion des exportations .....	17
2. La faiblesse du dispositif de gestion des crises.....	18
3. Le financement de la filière cheval et la réforme des Haras nationaux .....	20
<b>II. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »</b> .....	22
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE EN 2014.....	22
1. L'attention renouvelée pour la filière bois .....	23
2. Les dépenses fiscales.....	23

B. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME .....	25
1. La situation financière de l'ONF : un « arbre qui cache la forêt » .....	25
2. Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) .....	26
<b>III. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION » .....</b>	<b>26</b>
A. UN DEMI MILLIARD D'EUROS DE CRÉDITS DONT PLUS DE LA MOITIÉ SONT DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	27
B. ANALYSE PAR ACTION.....	29
<b>IV. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE » .....</b>	<b>31</b>
A. UN PROGRAMME SUPPORT ATTENDU À HAUTEUR D'ENVIRON 722 MILLIONS D'EUROS EN 2014.....	31
B. OBSERVATIONS SUR LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS, DES EFFECTIFS ET DES COMPÉTENCES (GPEEC) ET LA FUSION DES CORPS.....	33
<b>TROISIÈME PARTIE LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »</b>	
<b>I. UNE MISSION LÉGÈRE (125,5 MILLIONS D'EUROS) DONT LES MOYENS VARIANT EN FONCTION DE LA SANTÉ DU SECTEUR AGRICOLE.....</b>	<b>35</b>
A. L'ÉVOLUTION DU DÉSÉQUILIBRE ENTRE LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU COMPTE.....	35
B. LES ACTIONS CONDUITES POUR LES DEUX PROGRAMMES.....	36
<b>II. UNE MISSION À LA PERFORMANCE PERFECTIBLE .....</b>	<b>37</b>
A. LES TRAVAUX D'ÉVALUATION CONDUITS RÉCEMMENT OU EN COURS.....	37
B. LES APPELS À PROJETS SOUMIS À L'EXPERTISE DE COMITÉS INDÉPENDANTS SONT À RENFORCER EN VUE DE PRÉVENIR TOUTE LOGIQUE D'« ABONNEMENT AUX AIDES » .....	39
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ .....</b>	<b>41</b>
• <i>ARTICLE 61 bis (nouveau) Augmentation du produit de la taxe perçue par la chambre d'agriculture de Guyane .....</i>	<i>41</i>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>45</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Doté de **3 milliards d'euros en AE et de 3,2 milliards d'euros en CP**, le projet de budget 2014 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » enregistre **une diminution notable de ses crédits par rapport à la loi de finances initiale pour 2013** : les AE et les CP diminuent respectivement de 9,2 % et de 4,5 %, avant le vote de l'Assemblée nationale. Il convient toutefois de relativiser ces baisses de crédits qui s'expliquent notamment par l'évolution des cofinancements communautaires et par le coût réduit en 2014 du dispositif d'exonération **de cotisations sociales des travailleurs occasionnels et des demandeurs d'emploi (TO-DE)** du secteur agricole.

2. La mission doit être **replacée dans le contexte des différents concours publics à l'agriculture**. Elle ne représente en effet qu'un peu moins de **20 %** de ceux-ci, tandis que l'Union européenne en fournit plus de la moitié.

3. Les **dépenses fiscales, de l'ordre de 3 milliards d'euros en 2014, ne sont toujours pas récapitulées au niveau de la mission**. Les efforts dans leur **présentation** au sein du projet annuel de performances doivent être poursuivis, de manière à pouvoir mieux évaluer ces dispositifs. Le résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, **du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales**, présidé par Henri Guillaume, était toutefois satisfaisant pour la mission. Ce rapport avait, en effet, **jugé efficaces la grande majorité des mesures rattachées**.

4. **La question des aléas climatiques, économiques et sanitaires** subis par le monde agricole ne fait pas l'objet d'une prise en charge satisfaisante par les différents programmes de la mission. De ce point de vue, **le chantier de la couverture des risques par les mécanismes de marché doit être relancé** alors que l'assurance récolte se diffuse trop lentement, comme l'a encore rappelé la Cour des Comptes en 2013. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche obligeait le Gouvernement à présenter avant décembre 2010 « *les conditions et les modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en réponse à des circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole* », mais ce rendez-vous n'a toujours pas été honoré. La réflexion doit être poursuivie et appréhendée au regard du **coût budgétaire considérable que représenterait une éventuelle réassurance publique**.

5. La **concentration des crédits de titre 2 de la mission au sein du programme support 215 n'est plus justifiée** par les adaptations liées à la mise en œuvre de la LOLF ou par la réorganisation en voie d'achèvement du ministère. Une **ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes** est donc toujours attendue à l'occasion du prochain projet de loi de finances.

6. Les ressources du **compte spécial « Développement agricole et rural »** paraissent **mieux utilisées**. Cette évolution fait suite au constat d'écarts persistants entre les recettes et les dépenses du compte. Cependant, **la justification des dépenses reste insuffisante** pour s'assurer que les crédits ne sont pas distribués en vertu d'une **logique d'abonnement des organisations par lesquelles ils transitent**.

*En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent PLF, la **date limite était fixée au 10 octobre 2013.***

*A cette date, **89 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.** L'effort fourni par les services du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, **est salué** par vos rapporteurs spéciaux, qui invitent le Gouvernement à ne pas **le relâcher.***

## PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### I. UN BUDGET EN BAISSÉ EN 2014

#### A. UNE CONTRACTION DE 9,2 % DES AE ET DE 4,5 % DES CP

Le présent projet de loi de finances (PLF) propose de doter la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR)<sup>1</sup>, portée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF)<sup>2</sup>, de **3 milliards d'euros en AE et 3,2 milliards d'euros en CP pour 2013**.

#### Évolution 2013-2014 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

*(en millions d'euros et en %)*

Programmes	LFI 2013		PLF 2014		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »	1 779,61	1 792,68	1 457,89	1 632,02	-18 %	- 9 %
149 « Forêt »	290,76	315,44	320,87	338,24	+11 %	+8 %
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	511,04	511,04	504,65	504,65	-2 %	-2 %
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	728,74	739,14	722,17	732,17	-1 %	- 1 %
<b>Total mission</b>	<b>3 310,15</b>	<b>3 358,30</b>	<b>3 005,58</b>	<b>3 207,68</b>	<b>-9,2 %</b>	<b>-4,5 %</b>
<i>dont dépenses de personnel</i>	923,36	923,36	925,98	925,98	+0,3 %	+0,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

La dotation de la mission en 2014 est caractérisée par une **nette diminution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2013** : les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement

<sup>1</sup> La mission s'appelait jusqu'au PLF 2013 « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Les crédits de la pêche ayant alors été transférés à la mission « Écologie, développement et aménagement durables », un tel changement d'intitulé était devenu indispensable.

<sup>2</sup> Pour la même raison, à laquelle il convient d'ajouter le transfert de compétence de l'aménagement du territoire vers le ministère de l'égalité des territoires et du logement, le ministère a également changé d'intitulé. Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire est donc devenu en 2012 le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF).

(CP) sont respectivement en baisse de 9,2 % et 4,5 %. Une contraction en AE comme en CP avait été observée en 2013 : les AE et les CP étaient respectivement en baisse de 10 % et 9,5 %<sup>1</sup>. De telles baisses n'étaient pas observées les années précédentes.

Hors crédits de personnel, ces dotations représentent une **réduction des crédits de 12,86 % en AE et de 6,28 % en CP en 2014** par rapport à 2013<sup>2</sup>. Les dépenses de titre 2 s'élèvent en effet à 926 millions d'euros en AE = CP, soit une hausse de 0,3 % par rapport à 2013.

Il convient toutefois de **relativiser ces baisses de crédits qui paraissent plus importantes qu'elles ne le sont en vérité pour la mission.**

En effet, de telles évolutions dans le présent projet de loi de finances s'expliquent notamment par l'évolution des **cofinancements communautaires** ainsi que par le coût réduit en 2014 du dispositif **d'exonération de cotisations sociales des travailleurs occasionnels et des demandeurs d'emploi (TO-DE) du secteur agricole.**

Selon le Gouvernement, ces deux facteurs réduiraient à eux-seuls de, respectivement, 299 millions d'euros<sup>3</sup> et 30 millions d'euros<sup>4</sup> les crédits de la mission. Ceux-ci enregistreraient donc en-dehors de ces deux mouvements une **légère hausse de 8 millions d'euros en 2014 par rapport à 2013.**

La **réduction apparente des moyens de la mission doit donc être fortement nuancée.**

## ***B. LE RESPECT DES PLAFONDS PRÉVUS PAR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE***

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à 3,10 milliards d'euros en 2013, 3 milliards d'euros en 2014 et 2,92 milliards d'euros en 2015. Pour 2014, les crédits demandés pour la mission sont de 3 milliards d'euros, dont 260 millions au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions ».

**Vos rapporteurs spéciaux observent donc que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est respecté :** le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites

---

<sup>1</sup> En 2012, les crédits étaient en légère hausse par rapport à la LFI pour 2011 avec une augmentation de 2,72 % en AE et de 1,2 % en CP. Dans le PLF pour 2011, les AE étaient en baisse de 1,8 % tandis que les CP progressaient de 1,8 %. Et une évolution en sens inverse avait été observée dans le PLF pour 2010 (+ 6 % en AE et - 1 % en CP).

<sup>2</sup> Soit 2,387 milliards d'euros en AE et 2,435 milliards d'euros en CP en 2014.

<sup>3</sup> Les explications de ces changements dans les taux de cofinancement communautaire figurent plus loin dans la présente note, au sein de l'analyse du programme 154.

<sup>4</sup> Le coût du dispositif d'exonération de cotisations sociales des TO-DE représente une année pleine en 2014 alors que son coût en 2013 était de cinq trimestres couvert par un seul exercice budgétaire.



par l'Assemblée nationale, fixe en effet **un niveau de crédits équivalent aux plafonds prévus** par la programmation pluriannuelle.

## II. LES CRÉDITS PUBLICS DESTINÉS À L'AGRICULTURE ET LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION

### A. UNE MISSION MARQUÉE PAR DES DISPOSITIFS D'INTERVENTION, LARGEMENT COFINANCÉS PAR L'UNION EUROPÉENNE

La répartition des crédits de la mission manifeste très clairement la vocation de **ministère d'intervention** du MAAF.

**Un peu moins de 50 % des AE de la mission sont en effet dédiés à des dépenses de titre 6** (soit 1,35 milliard d'euros), largement concentrées sur le programme 154. 31 % sont consacrés aux dépenses de personnel (926 millions d'euros) et 24 % aux dépenses de fonctionnement (717 millions d'euros).

#### Répartition par action et par titre des autorisations d'engagement de la mission

(en millions d'euros et en %)

Programme	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
154 - Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	-	254,37	0,50	1 203,02	1 457,89	48,51
149 - Forêt	-	232,30	8,43	80,14	320,87	10,68
206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	286,34	155,26	-	61,56	504,66	16,79
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	639,64	74,78	5,56	2,18	722,17	24,03
Total (millions d'euros)	925,98	716,71	14,49	1 346,90	3 005,58	100,00
%	30,82%	23,87%	0,48%	44,83%	100%	

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Les crédits de la mission doivent être rapprochés des **autres concours publics à l'agriculture**, et en particulier des **dotations communautaires accordées au titre de la PAC**.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que celles-ci représentent **près des trois quarts de l'ensemble des dépenses de l'Union européenne en France**, faisant de notre pays le premier bénéficiaire de cette politique communautaire.

Selon les réponses du MAAF au questionnaire budgétaire adressé par vos rapporteurs spéciaux à l'occasion de l'examen du présent PLF pour 2014, **la contribution du ministère au financement public du secteur agricole représente 5,4 milliards d'euros<sup>1</sup> en 2012** et celles des autres ministères plus de 871 millions d'euros, soit une contribution du budget de l'Etat de 6,27 milliards d'euros à l'agriculture<sup>2</sup>.

De plus, les **dépenses de protection sociale** ont représenté 13,1 milliards d'euros en 2012.

Enfin, le **financement communautaire** était de 8,6 milliards d'euros au titre du premier pilier et près de 1 milliard d'euros au titre du second, ce qui porte l'ensemble des dépenses de l'Union européenne en France au titre de la PAC à **9,55 milliards d'euros**.

Vos rapporteurs spéciaux observent que **le périmètre de la mission AAFAR ne s'élève donc qu'à un peu moins de 20 % de l'ensemble des concours publics annuels à l'agriculture, qui représentent 18,96 milliards d'euros** (et 10,4 % si l'on prend en considération la protection sociale, puisque le total des concours représenterait alors 28,92 milliards d'euros).

---

<sup>1</sup> Ce montant correspond au périmètre du ministère, et non à celui de la mission.

<sup>2</sup> Il conviendrait de plus d'ajouter à cette somme les concours apportés par les collectivités territoriales. Ils sont estimés à environ un milliard d'euros par an.

## Les concours publics à l'agriculture en 2012

(en millions d'euros)

LES CONCOURS PUBLICS	2011	2012	2012 / 2011	Etat		UE	
				2012	2012/ 2011	2012	2012/ 2011
<b>Régulation des marchés, dont :</b>	<b>380,1</b>	<b>320,5</b>	<b>-15,7%</b>	<b>150,2</b>	<b>43,4%</b>	<b>170,3</b>	<b>-38,2%</b>
Restitutions à l'exportation	88,6	78,4	-11,5%	0,0	-	78,4	-11,5%
Dépenses d'intervention	84,2	25,0	-70,3%	0,0	-	25,0	-70,3%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	44,4	31,6	-28,8%	0,0	-	31,6	-28,8%
Autres (adaptation des filières, taxes...)	163,0	185,4	13,8%	150,2	43,4%	35,3	-39,4%
<b>Aides liées aux produits, dont :</b>	<b>1 060,4</b>	<b>917,3</b>	<b>-13,5%</b>	<b>223,2</b>	<b>1,5%</b>	<b>694,1</b>	<b>-17,4%</b>
Prime à la vache allaitante	733,2	644,6	-12,1%	161,9	-0,6%	482,8	-15,4%
Prime à l'abattage	0,7	0,2	-72,1%	0,0	-	0,2	-72,1%
PBC	0,1	0,0	-73,0%	0,0	-	0,0	-73,0%
Aide compensatrice à l'hectare	59,6	11,7	-80,4%	0,0	-	11,7	-80,4%
Autres paiements directs liés aux produits	266,8	260,7	-2,3%	61,4	7,4%	199,4	-4,9%
<b>Maîtrise de l'offre, dont :</b>	<b>99,1</b>	<b>32,8</b>	<b>-66,9%</b>	<b>19,8</b>	<b>-42,3%</b>	<b>13,0</b>	<b>-80,0%</b>
Aide au retrait des terres gel	0,3	0,1	-70,0%	0,0	-	0,1	-70,0%
Aide à la cessation d'activité laitière	34,0	19,7	-42,1%	19,7	-42%	0,0	-
Autres aides (arrachage de vigne...)	35,4	0,1	-99,8%	0,1	-70,5%	0,0	100,0%
Fonds de restructuration de l'industrie du sucre	29,4	12,9	-56,1%	0,0	-	12,9	-56,1%
<b>Paiements uniques</b>	<b>7 170,4</b>	<b>7 281,9</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>7 281,9</b>	<b>1,6%</b>
<b>Organisation et modernisation des filières, dont :</b>	<b>307,6</b>	<b>295,9</b>	<b>-3,8%</b>	<b>41,4</b>	<b>44,4%</b>	<b>254,5</b>	<b>-8,8%</b>
Dynamique de la production	241,4	229,5	-4,9%	29,9	45,6%	199,5	-9,7%
Dynamique de la commercialisation	66,2	66,4	0,3%	11,4	41,2%	55,0	-5,4%
<b>Actions de promotion et qualité des produits</b>	<b>106,2</b>	<b>109,9</b>	<b>3,4%</b>	<b>67,1</b>	<b>-15,2%</b>	<b>42,8</b>	<b>57,6%</b>
<b>Aide alimentaire</b>	<b>100,9</b>	<b>102,4</b>	<b>1,5%</b>	<b>16,3</b>	<b>24,7%</b>	<b>86,1</b>	<b>-2,0%</b>
<b>Aléas de production et allègement des charges, dont :</b>	<b>708,5</b>	<b>870,5</b>	<b>22,9%</b>	<b>870,5</b>	<b>22,9%</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
FNGRA, bonification prêt calamités, FAC et Agridiff	577,1	744,8	29,0%	744,8	29,0%	0,0	-
Autres mesures	2,6	0,7	-73,2%	0,7	-70,6%	0,0	-
TIPP et TICGN	128,8	125,0	-2,9%	125,0	-2,9%	0,0	-
<b>Total marchés et revenus agricoles</b>	<b>9 933,3</b>	<b>9 931,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1 388,5</b>	<b>16,9%</b>	<b>8 542,6</b>	<b>-2,3%</b>
<b>Développement rural, dont :</b>	<b>1 741,5</b>	<b>1 624,2</b>	<b>-6,7%</b>	<b>719,0</b>	<b>-8,9%</b>	<b>905,0</b>	<b>-5,0%</b>
Installation et maîtrise des pollutions	294,4	377,9	28,4%	194,0	32,6%	183,9	24,2%
Cessation d'activité en agriculture	65,6	43,8	-33,3%	43,4	-33,1%	0,4	-46,5%
Compensation de handicaps naturels	582,7	569,8	-2,2%	254,6	-2,2%	315,2	-2,3%
Mesures agro-environnementales	528,4	385,6	-27,0%	121,1	-32,0%	264,3	-24,5%
Aménagement de l'espace rural	182,4	162,7	-10,8%	52,6	-37,7%	110,1	12,4%
Transformation des produits agricoles	40,1	40,2	0,4%	9,1	23,3%	31,1	-4,8%
Activités hippiques	47,9	44,2	-7,7%	44,2	-7,7%	0,0	-
<b>Sécurité sanitaire des végétaux et animaux, dont :</b>	<b>235,1</b>	<b>243,3</b>	<b>3,5%</b>	<b>190,1</b>	<b>-1,6%</b>	<b>53,2</b>	<b>27,0%</b>
Service public de l'équarrissage	80,2	89,6	11,8%	89,6	11,8%	0,0	-
Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	155,0	153,7	-0,8%	100,5	-11,1%	53,2	27,0%
<b>Total agriculture et territoires ruraux</b>	<b>11 909,9</b>	<b>11 798,5</b>	<b>-0,9%</b>	<b>2 297,6</b>	<b>5,9%</b>	<b>9 500,8</b>	<b>-2,4%</b>
<b>Forêt, dont :</b>	<b>379,1</b>	<b>369,1</b>	<b>-2,6%</b>	<b>342,5</b>	<b>-0,5%</b>	<b>26,6</b>	<b>-16,1%</b>
Gestion des forêts publiques et protection de la forêt		213,3		133,6		22,2	-16,7%
Développement économique de la filière et gestion durable		155,8		208,9		4,4	-12,7%
<b>Services généraux, dont :</b>	<b>1 317,3</b>	<b>1 318,0</b>	<b>0,1%</b>	<b>1 236,1</b>	<b>-1,0%</b>	<b>8,2</b>	<b>26,0%</b>
Personnel	1 071,5	1 068,3	-0,3%	1 065,4	-0,4%	2,9	38,0%
Autres frais de fonctionnement	245,7	249,7	1,6%	170,7	-4,8%	5,3	20,3%
<b>Enseignement et recherche, dont :</b>	<b>2 391,4</b>	<b>2 409,7</b>	<b>0,8%</b>	<b>2 393,3</b>	<b>0,8%</b>	<b>16,5</b>	<b>-1,6%</b>
Enseignement technique	1 271,8	1 291,1	1,5%	1 291,1	1,5%	0,0	-
Apprentissage, formation continue et autres	32,2	33,0	2,3%	16,5	6,1%	16,5	-17,3%
Enseignement supérieur	261,8	265,5	1,4%	265,5	1,4%	0,0	-
Recherche, développement et transfert de technologie	825,6	820,2	-0,7%	820,2	-0,7%	0,0	-
<b>TOTAL (hors protection sociale)</b>	<b>15 997,6</b>	<b>15 895,4</b>	<b>-0,6%</b>	<b>6 269,4</b>	<b>3,5%</b>	<b>9 552,1</b>	<b>-2,5%</b>

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

L'ajout des **dépenses fiscales** à la somme de ces concours publics, conduirait à **réduire davantage encore la part de la mission AAFAR** dans l'ensemble des moyens consacrés à l'agriculture dans la mesure où elles sont évaluées à près de 3 milliards d'euros.

### ***B. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES D'UN MONTANT D'ENVIRON 3 MILLIARDS D'EUROS EN 2014***

Ces dépenses, qui résultent de dispositions dérogatoires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes fiscales, sont, par leur nature même, **difficiles à évaluer**. Vos rapporteurs spéciaux demandent au Gouvernement d'**améliorer l'information parlementaire en la matière**.

Le résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du **comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume** semble toutefois satisfaisant pour la mission. Ce rapport a, en effet, jugé efficace la grande majorité des mesures rattachées à cette dernière. **Sur trente-sept mesures évaluées, neuf ont le score le plus élevé (trois), dix-neuf des scores intermédiaires (un ou deux) et seulement neuf sont estimées inefficaces (zéro)**.

En termes d'enjeux financiers, ces dernières ne représentent en outre que 2 millions d'euros, alors que les dispositifs jugés peu ou prou efficaces s'élèveraient à 2,157 milliards d'euros et que seul un montant de 45 millions d'euros de dépenses n'a pas été évalué (soit huit mesures). Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cet éclairage ponctuel, mais ils observent que cet **effort dans l'évaluation des dépenses fiscales doit être poursuivi régulièrement**.

Selon le tome II de l'annexe « Évaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2014, qui récapitule l'estimation de l'ensemble des dépenses fiscales, la mission AAFAR devrait compter **trente-sept dépenses fiscales différentes** l'année prochaine, pour un coût d'environ 2,8 milliards d'euros, dont 2,7 milliards d'euros pour le seul programme 154 (qui supporte à lui seul 26 des 37 dépenses fiscales de la mission). L'analyse détaillée reste comme toujours incomplète dans la mesure où **le coût de plusieurs dépenses fiscales n'est pas renseigné (13 dispositifs non chiffrés dans le présent PLF)**.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que **la présentation et l'évaluation des dépenses fiscales de la mission soient améliorées** dans son projet annuel de performances (PAP). Ils déplorent ainsi, une fois de plus, **l'absence de récapitulatif global de ces mesures à l'échelle de la mission au sein du PAP**.

---

## DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE PAR PROGRAMME

L'analyse des programmes de la mission **ne constitue pas une description exhaustive des dispositifs et des crédits qui leur sont consacrés**<sup>1</sup>. Elle se concentre en effet sur les **questions faisant l'objet d'un suivi particulier par vos rapporteurs spéciaux et votre commission des finances**.

### I. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES »

*(Rapporteur spécial : Yannick BOTREL)*

#### A. UN PROGRAMME QUI REPRÉSENTE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION

Le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires ». Doté de plus de la moitié des crédits de la mission, il est le **support privilégié de la politique d'intervention du ministère en faveur du monde agricole**. Il intervient en complément des financements du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui, en France, représentent respectivement de 8,5 milliards et 900 millions d'euros par an.

#### 1. Principales évolutions constatées sur les crédits

Dépourvu de dépenses de personnel, le programme 154 est composé à **82,5 % de crédits d'intervention** (1,2 milliard d'euros) et à 17,5 % de crédits de fonctionnement (254 millions d'euros).

Il voit **ses crédits baisser de 18 % en AE et de 9 % en CP, pour s'établir à 1,46 milliard d'euros en AE et 1,63 milliard d'euros en CP**. Plus que les **moindres moyens alloués aux opérateurs du programme** ou la **logique interministérielle d'économie sur les dispositifs d'intervention**, cette évolution s'explique surtout par l'évolution des **cofinancements communautaires** (299 millions d'euros d'économie sur le programme) ainsi que par le coût réduit de 30 millions d'euros en 2014 du dispositif

---

<sup>1</sup> On se reportera, pour une telle description, au projet annuel de performances de la mission APAFAR annexé au projet de loi de finances pour 2014.

**d'exonération de cotisations sociales des TO-DE du secteur agricole<sup>1</sup>.** Selon le Gouvernement, ces deux éléments réduiraient donc à eux-seuls les crédits du programme 154 de **329 millions d'euros**.

L'**augmentation des cofinancements communautaires** concerne surtout les crédits dédiés à la **prime à la vache allaitante** (165 millions d'euros d'économie en 2014), l'**indemnité compensatoire de handicap naturel** (ICHN, qui permet d'économiser 72 millions d'euros sur le budget national) et les **aides à l'installation** (62 millions d'euros d'économie en 2014).

### Répartition par action et par titre des AE du programme 154

(en millions d'euros et en %)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
11 - Adaptation des filières à l'évolution des marchés	-	0,2	-	236,09	236,29	16,21%
12 - Gestion des crises et des aléas de la production	-	-	-	29,12	29,12	2,00%
13 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	-	-	-	133,02	133,02	9,12%
14 - Gestion équilibrée et durable des territoires	-	0,65	0,5	804,79	805,94	55,28%
15 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	-	253,52	-	-	253,52	17,39%
Total	0	254,37	0,5	1 203,02	1 457,89	100,00%
%	0,00%	17,45%	0,03	82,52%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

**Plus de la moitié** des AE du programme (806 millions d'euros contre 880 millions d'euros en 2013) est dédié à la « **Gestion équilibrée et durable des territoires** » (action 14).

<sup>1</sup> Le coût du dispositif d'exonération représente une année pleine en 2014 alors que 2013 représentait un coût de cinq trimestres sur un seul exercice budgétaire.

---

Cette action contient la plupart des dispositifs de **soutien au maintien de l'activité en zones difficiles**, en particulier l'**indemnité compensatrice d'handicap naturel** (ICHN). Elle vise également la promotion de pratiques agricoles **respectueuses de l'environnement** :

- prime herbagère agro-environnementale<sup>1</sup> (PHAE) ;
- mesures agro-environnementales régionales (MAER) ;
- programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ;
- mesure rotationnelle agro-environnementale<sup>2</sup>.

Les **subventions pour charges de service public** des opérateurs ont été regroupées sous l'action 15 « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions » (254 millions d'euros et 17,4 % des AE du programme en 2014, soit un montant proche de celui de 2013, 257 millions d'euros). Ce choix, résultant probablement d'un souci de commodité en gestion, participe d'une catégorisation des dépenses par titre plutôt que par destination semble **contredire l'esprit de la LOLF**. Les crédits de l'action 15 correspondent ainsi à une partie des **subventions pour charges de service public** allouées à l'**Agence de services et de paiement** (97,7 millions d'euros contre 102,3 millions d'euros en 2013), à **FranceAgriMer** (98 millions d'euros sur cette action contre 97 millions d'euros en 2013) et à l'**ODEADOM** (4,3 millions d'euros contre 3,7 millions d'euros en 2013). La subvention revenant aux **Haras nationaux, désormais IFCE**, est fixée à 35,5 millions d'euros en 2014, contre 37 millions d'euros en 2013, confirmant une baisse engagée depuis 2010. Au total, il semble que les **réformes des opérateurs du programme ont permis depuis trois ans de dégager des économies** mais que les **efforts fournis sont moins conséquents en 2014**. L'évolution sur plusieurs exercices du montant des subventions qui leur sont allouées est, à cet égard, assez éloquente. De tels résultats ne doivent, en tout état de cause, surtout **pas se traduire par une détérioration des prestations offertes par ces établissements**.

**16 %** des dotations sont consacrées à l'« **Adaptation des filières à l'évolution des marchés** » (action 11), avec 236 millions d'euros en 2014 contre 410 millions d'euros en 2013, la baisse résultant de l'abandon de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA). Cette action regroupe en effet les crédits de la PNSVA<sup>3</sup>, les **aides aux filières de**

---

<sup>1</sup> La PHAE vise la biodiversité et le soutien de l'élevage par le maintien des surfaces herbagères. Son niveau de crédits est stable en 2014 et atteint 46 millions d'euros au lieu de 43 millions d'euros en 2013.

<sup>2</sup> Issue du bilan de santé de la PAC, cette mesure rotationnelle en faveur de l'assolement est abandonnée depuis 2011. Elle a conduit à prévoir depuis de seules ouvertures en CP. C'est à nouveau 16 millions d'euros de CP qui sont prévus à ce titre pour 2014, en vue de continuer à couvrir les engagements contractés en 2010.

<sup>3</sup> La PNSVA est abandonnée en 2014 en raison de la communautarisation de son financement. Seuls 66 millions d'euros de CP restent inscrits afin de solder.

**production outre-mer<sup>1</sup>**, ainsi que les autres aides aux filières servies par l'intermédiaire de FranceAgriMer et de l'ODEADOM. Votre rapporteur spécial s'inquiète que la **réduction des moyens consacrés au soutien des exportations ces dernières années ne se traduise pas par une réforme du dispositif de promotion**. Il rappelle à cette occasion que vos rapporteurs spéciaux ont conduit en 2012 et 2013 un **contrôle budgétaire sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires<sup>2</sup>**.

L'« **appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles** » est, en volume de crédits, la **quatrième action** du programme (9 % des AE, soit 133 millions d'euros, contre 196 millions d'euros en 2013). Y figurent les **moyens dédiés à l'installation, à la modernisation et au départ**. L'augmentation des cofinancements communautaires (pour plus de 60 millions d'euros) illustre un phénomène de stabilisation des crédits des dispositifs financés par cette action, à savoir la poursuite **des dispositifs liés au soutien à l'installation**, et notamment les **dotations aux jeunes agriculteurs** et les **prêts bonifiés à l'installation (PBI)**.

Au sein de cette action, les crédits en faveur de la modernisation des exploitations, avec par exemple le **plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE)<sup>3</sup>**, s'élèvent en 2014 à 30 millions d'euros en AE et 46 millions d'euros en en CP.

Enfin, **seuls 2 %** des crédits sont dédiés à la « **gestion des crises et des aléas de production** ». L'action 12 n'est en effet dotée que de 29 millions d'euros d'AE en 2014, contre 35 millions d'euros en 2013, 37 millions d'euros en 2012 et 45 millions d'euros en 2011. Ils sont notamment consacrés à **l'assurance récolte** (25 millions d'euros en 2014 en AE=CP contre 31 millions d'euros en 2013), à **la dotation du fonds d'allègement des charges (FAC)** pour 2,17 millions d'euros en AE=CP (contre 2,5 millions d'euros en 2013 et 8 millions d'euros en 2012), et au mécanisme « **Agridiff** » pour les agriculteurs en difficulté (1,8 million d'euros en 2014, contre 2 millions d'euros en 2013 et 4 millions d'euros en 2012). Ce sujet de la gestion des crises est lui aussi abordé plus loin.

## 2. Les dépenses fiscales

Pour l'année 2014, le montant total des 26 dépenses fiscales rattachées au programme 154 serait d'au moins **2,7 milliards d'euros**, y compris cinq dépenses sur impôts locaux prises en charge par l'Etat, soit **un**

---

<sup>1</sup> 86,4 millions d'euros pour la canne à sucre en 2014, soit un montant égal à celui arrêté pour 2013.

<sup>2</sup> Cf. infra.

<sup>3</sup> Le PMBE vise à accompagner les éleveurs dans leurs efforts d'adaptation de leur outil de production au titre des conditions de production, des conditions de travail, du bien-être des animaux ou encore du respect de l'environnement. Le montant moyen par dossier est de l'ordre de 6 000 euros.



**montant largement supérieur aux crédits proposés** pour ce programme par le présent projet de loi de finances pour 2014.

Les principales dépenses fiscales du programme 154 concernent la lutte contre le réchauffement climatique, l'amélioration de la sécurité énergétique et le développement économique des filières agricoles. Peuvent être mentionnés le **taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable au fuel domestique utilisé comme carburant**, d'un coût annuel estimé à 1,6 milliard d'euros, le dispositif en voie d'abandon visant le **développement des biocarburants**<sup>1</sup> (205 millions d'euros en 2014), l'exonération de 20 % de la part communale de la **taxe foncière sur les propriétés non bâties** (TFNB) (178 millions d'euros en 2014) ou, encore, les différents avantages fiscaux qui bénéficient aux **sociétés coopératives agricoles** (100 millions d'euros en 2014). Dans le cadre de l'examen du PLF pour 2011, votre rapporteur spécial Joël Bourdin avait réalisé un contrôle particulier sur ce thème, qui a fait l'objet d'une annexe à son rapport sur la présente mission<sup>2</sup>.

L'analyse détaillée reste très incomplète dans la mesure où **le coût de plusieurs dépenses fiscales importantes n'est pas renseigné**.

Ainsi, en matière de soutien à l'investissement et à l'épargne en agriculture, seule la **déduction pour aléa (DPA)** est évaluée (7 millions d'euros en 2014), la **déduction pour investissement (DPI)** ne faisant pas l'objet d'un chiffrage en 2014 (il s'agissait de 230 millions d'euros en 2012). La DPA, qui vise à inciter les agriculteurs à constituer une épargne de précaution, demeure sous utilisée mais sa diffusion progresse (2 500 bénéficiaires en 2012 contre 900 en 2011).

## **B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO**

### **1. Le soutien à la promotion des exportations**

Face à la **dispersion des moyens entre plusieurs ministères, quatre opérateurs** (Ubifrance, Sopexa, Adepta et FranceAgrimer) et un ensemble d'acteurs publics et privés, votre rapporteur spécial a réalisé, en commun avec Joël Bourdin et avec les rapporteurs spéciaux de la mission « économie » Christian Bourquin et André Ferrand des travaux en vue de la présentation d'un rapport sur le **dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires**<sup>3</sup>. Ayant plaidé pour une réforme courageuse

<sup>1</sup> Cf. le commentaire que votre rapporteur général a formulé s'agissant de l'article 22 du présent projet de loi de finances dans le tome II du rapport général.

<sup>2</sup> Annexe 3 au Tome III du rapport général n° 111 (2010-2011).

<sup>3</sup> « L'agroalimentaire français face au défi de l'export : pour une réforme ambitieuse du dispositif public de soutien », rapport n° 736 (2012-2013) par Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin et André Ferrand.

de la gouvernance nationale du soutien aux exportations agroalimentaires, ils précisent à l'occasion de l'examen du présent PLF pour 2014 que **les crédits consacrés à la promotion sont encore en baisse en 2014** (9,8 millions d'euros, contre 11 millions d'euros en 2013).

Le Gouvernement a, en outre, annoncé à l'automne 2013 la mise à l'étude de la création d'une **structure commune à Ubifrance et SOPEXA**, sous la forme d'une *joint venture* pour regrouper les fonctions de soutien à l'export agroalimentaire, ce qui pourrait constituer une **première réponse aux recommandations de vos rapporteurs spéciaux**. Mais une telle piste devra être **suivie avec vigilance** car le risque existe que, sous couvert de simplification, **se multiplient les structures sans effort de rationalisation**.

## 2. La faiblesse du dispositif de gestion des crises

Le **paradoxe** veut que les aléas climatiques, sanitaires ou économiques, qui bouleversent chaque année dans des proportions variables l'exécution budgétaire, soient pris en charge par **l'action la moins dotée** du programme.

Bien que la survenue de crises soit par nature imprévisible et rende difficile toute budgétisation en loi de finances initiale, le caractère récurrent des aléas qui touchent le monde agricole peut ici faire **douter de la sincérité de la prévision**.

En plus de la réduction des crédits du **Fonds d'allègement des charges** et du mécanisme « **Agridiff** »<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial ne peut que regretter qu'une fois encore, le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), rebaptisé **fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)**<sup>2</sup>, ne soit pas doté par le projet de loi de finances pour 2014, alors même que l'article L. 361-5 du code rural dispose que les ressources du fonds sont composées d'une subvention inscrite au budget de l'Etat. Le MAAF fait valoir traditionnellement que le ministère du budget s'oppose à l'inscription de crédits en loi de finances initiale au titre de ce fonds, au motif que le montant des indemnisations à verser n'est pas connu au moment de l'élaboration du budget. Cette argumentation est contestable, dans la mesure où la loi dispose explicitement que le montant de subvention de l'Etat dont bénéficie le FNGRA doit être au moins égal au **produit des contributions des exploitants, et non au montant des indemnisations à attribuer**.

---

<sup>1</sup> Cf supra. Votre rapporteur spécial observe que le FAC s'est substitué en 2010 à la bonification des prêts de crise.

<sup>2</sup> Le champ d'intervention du fonds – qui continue de couvrir les aléas climatiques – est élargi par la LMAP à la couverture des risques sanitaires et environnementaux. L'incitation ressort surtout de la subvention des primes d'assurance, portée à 65 %, au lieu de 50 %, dans le but de développer la diffusion de l'assurance récolte dans l'ensemble des filières.

Au-delà de la question du FNGRA, votre rapporteur spécial souligne qu'il accorde une grande **attention à la question des dispositifs de gestion des aléas climatiques, sanitaires ou économiques**, remaniés en 2010 par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP). Cette dernière a ainsi mis en place un régime plus incitatif pour l'assurance récolte, qui devait permettre de dégager des **économies budgétaires** sous l'effet du recours aux assurances privées. Ces économies étaient estimées à 20 millions d'euros par an à partir de l'exercice 2012. Votre rapporteur spécial émet de **sérieuses réserves** quant à ces évaluations réalisées par le Gouvernement.

Ainsi, un **référé concernant l'assurance récolte a été communiqué par la Cour des Comptes** à votre commission des finances le 25 mars 2013. Les **observations de la Cour** (bilan mitigé du développement de l'assurance récolte, diffusion très inégale selon les secteurs agricoles, freins à son développement) **confortent les analyses de votre rapporteur spécial**. Les indemnisations publiques au titre du FNGRA ne peuvent en effet suffire à **répondre à l'enjeu de la multiplication des aléas** climatiques, sanitaires et économiques qui frappent le monde agricole. De plus, **l'offre d'assurances privées**, qui permet de responsabiliser les agriculteurs dans la gestion des risques inhérents à leur activité, **reste encore à développer**. Il doit donc s'agir de sortir du climat d'incertitudes sur les conditions de diffusion de l'assurance récolte, d'une part, en **précisant le coût ou l'économie budgétaire pour l'Etat** qui résulte du passage des indemnisations publiques à l'assurance et, d'autre part en **stabilisant le taux de financement des primes d'assurance** par l'Etat. Enfin, il conviendra de **clarifier le calendrier et les conditions de mise en place éventuelle d'une réassurance publique**, au sujet de laquelle le Parlement attend toujours du Gouvernement les éléments d'information prévus par l'article 27 de la LMAP<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial s'interroge, à cet égard, sur le **coût d'une telle réassurance publique**, alors que d'après une étude fournie à ce sujet par le ministère de l'économie et des finances, la capacité annuelle de réassurance du secteur privé est aujourd'hui de l'ordre de 500 millions d'euros alors que **les besoins de réassurance sont estimés entre 750 millions et 1,5 milliard d'euros** par an. Dans ce scénario, les réassureurs privés n'auraient que la capacité d'accompagner le développement de l'assurance récolte et un mécanisme conjoint de réassurance publique serait donc requis. Pour les grandes cultures, la viticulture et l'arboriculture, les moyens du secteur privé semblent certes suffisants, mais s'agissant de l'assurance fourrage, particulièrement suspendue au risque d'un sinistre d'une ampleur

---

<sup>1</sup> Le principe d'une telle réassurance est posé par la LMAP dans son article 27, qui dispose que dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement présente « les conditions et les modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en réponse à des circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole ». Depuis trois ans, cette obligation législative n'a pas été respectée par le Gouvernement.

exceptionnelle<sup>1</sup>, cette capacité n'est pas suffisante. Le **coût budgétaire précis** de la réassurance publique qui sera mise en place **reste à déterminer** mais elle pourrait approcher un montant de **500 millions d'euros par an**, ce qui est considérable.

Au total, il apparaît que **la question des aléas climatiques, économiques et sanitaires** subis par le monde agricole ne fait **pas l'objet d'une prise en charge satisfaisante d'un point de vue budgétaire**. De ce point de vue, le **chantier de la couverture des risques par les mécanismes de marché doit être relancé** par les pouvoirs publics alors que l'assurance récolte se diffuse trop lentement.

### **3. Le financement de la filière cheval et la réforme des Haras nationaux**

En 2014, la subvention pour charges de service public attribuée à **l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)** représente **35,5 millions d'euros** en 2014, contre 37 millions d'euros en 2013, 39 millions d'euros en 2012 et 40,6 millions d'euros en 2011. Il s'agit en fait d'**une réduction constante depuis 2010**, qui traduit l'aboutissement de la **démarche de modernisation** entamée ces dernières années et qui fait écho à certains travaux de votre commission des finances<sup>2</sup>.

Le **regroupement des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation** a en effet conduit à la création le 1<sup>er</sup> février 2010, par le décret n° 2010-90 du 22 janvier 2010, de **l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)**, placé sous la double tutelle des ministères chargés des sports et de l'agriculture. Le recentrage des Haras nationaux sur leurs seules missions de service public, à travers l'IFCE, s'accompagne d'une évolution de cet établissement vers un rôle de structuration de la filière cheval, alors que les activités des Haras nationaux qui étaient menées dans le secteur concurrentiel ont été transférées au groupement d'intérêt public (GIP) « France Haras ».

---

<sup>1</sup> Il convient de rappeler qu'après le 11 septembre 2001, les réassureurs s'étaient retirés du marché de l'assurance du risque terroriste. L'Etat était alors intervenu pour mettre en place un dispositif de pool d'assurance appelé GAREAT (GIE « gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme »). C'est pourquoi le Gouvernement doit aujourd'hui travailler à la façon dont le marché de l'assurance pourrait surmonter demain un « 11 septembre du fourrage ».

<sup>2</sup> Voir les rapports d'information n° 64 (2006-2007) « Les Haras nationaux doivent-ils déteiler ? » et n° 218 (2007-2008) « Les Haras nationaux. Pour un outil modernisé au service de la filière cheval ».

### **Le financement de la filière équine**

L'organisation de la filière, qui représenterait environ 75 000 emplois, prend notamment depuis 2005 la forme d'un **fonds de financement de la filière équine**, géré et subventionné par la **Fédération nationale des courses françaises (FNCF)**, association instituée par le décret n° 97-456 du 5 mai 1997. Il s'agit du **fonds « Éperon »**, placé sous la direction d'un comité composé de huit professionnels et d'un seul représentant de l'Etat qui représente un montant annuel de l'ordre de **10 millions d'euros**, redistribués au profit de l'ensemble des sports équestres, de l'équitation de loisir, ou, encore, de l'attelage et destinés à participer au financement de projets structurants et innovants.

Ce montant paraît bien faible par rapport au retour assuré par **les courses hippiques, dont le rôle est essentiel dans le financement de la filière cheval** - à la faveur du reversement du résultat net du PMU aux sociétés mères et aux autres sociétés de courses, soit **865 millions d'euros en 2012**. **Les sociétés de courses et leurs deux sociétés mères**, insérées dans une organisation nationale appelée « l'Institution des courses françaises », elle-même représentée par une association, la FNCF, **disposent donc de moyens sans commune mesure avec les autres composantes de la filière équine**.

Il convient toutefois de souligner l'existence de **crédits budgétaires** au service de la politique du cheval. Des ressources dont le montant reste à déterminer proviennent de **subventions versées par le ministère de la Santé et des sports** (dont une subvention allouée à l'IFCE de l'ordre de 7 millions d'euros par an) mais, surtout, **par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt**, qui consacre différentes ressources à la filière.

La subvention allouée à l'IFCE par le programme 154 de la mission AAFAR s'est ainsi élevée à **37 millions d'euros en 2013** et serait réduite à **35,5 millions d'euros en 2014**. L'IFCE, opérateur de l'Etat, apporte un soutien aux professionnels de la filière, notamment *via* des contrats de partenariat. Par ailleurs, il fournit une aide importante aux chevaux de trait en matière d'étalonnage puisque, pour ceux-ci, l'identification est gratuite (soit un coût d'environ 10 millions d'euros par an).

Le soutien budgétaire du ministère de l'agriculture à la filière cheval passe également par l'action 14 du programme 154, et que **le présent PLF propose de porter à 5,2 millions d'euros en 2014** (contre 4,5 millions d'euros en 2013, une légère hausse qui fait suite à quatre années de baisse puisque, pour mémoire, cette dotation représentait 9 millions d'euros dans la LFI 2010). Cette ligne abonde les subventions destinées à la filière « sport, loisir, travail », dont l'élevage des chevaux de trait et la production de viande. En sont donc exclues les courses hippiques.

Ces crédits sont attribués aux structures (associations nationales de races et fédérations les regroupant), aux associations ayant un rôle national et d'intérêt général (Handi-cheval, Ligue de protection du cheval, Institut du droit équin), aux primes aux compétitions équestres organisées sous l'égide de la Fédération française d'équitation et, enfin, aux primes aux « concours d'élevage 0 à 6 ans » et, en particulier, aux primes réservées aux « épreuves de 4 à 6 ans » organisées par la Société hippique française et dont le but est la formation et la valorisation du jeune cheval (étape essentielle, car le cheval doit être prêt à l'emploi et avoir 5 ou 6 ans pour être commercialisé).

Il convient, en outre, de noter qu'il existe des **aides communautaires à la filière**, soit dans le cadre général des aides « agricoles », auxquelles peuvent prétendre les éleveurs de chevaux (mesures de « soutien à l'herbe »), soit dans celui de la « prime aux races menacées d'extinction » (PRME), soutien destiné aux chevaux de trait d'un montant de **1,5 million d'euros par an** en France.

Au total, il convient de **travailler en concertation sur la redistribution au sein de la filière**. Bien qu'une réflexion se soit engagée depuis deux ans avec les professionnels pour revoir la nature et la répartition des soutiens, elle n'a pas abouti. Alors que le secteur des courses hippiques bénéficie de ressources considérables, il pourrait ainsi être mis en place sur la base du **fonds « Éperon »**, un **projet de fonds en faveur de l'élevage, qui concernerait aussi les chevaux de trait et de sport**, pourrait être mis à l'étude, en s'appuyant sur **un prélèvement opéré sur les gains des paris hippiques**. Un tel fonds pourrait être privé et géré par les acteurs de la filière cheval. **Cette piste reste encore à creuser en 2014.**

*Source : commission des finances*

## II. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »

*(Rapporteur spécial : Joël BOURDIN)*

### A. DES CRÉDITS EN HAUSSE EN 2014

Depuis le PLF 2012, le programme 149 disposait d'une **nomenclature** dont l'objectif est d'offrir une présentation par dispositif permettant un meilleur suivi de l'exécution des crédits. Le **nombre d'actions est ainsi passé de quatre à deux**. Le présent PLF insère une troisième action dans le programme, consacrée au nouveau Fonds stratégique de la forêt et du bois (FSPB).

## 1. L'attention renouvelée pour la filière bois

Doté d'un peu moins de **321 millions d'euros en AE** et de **338 millions d'euros de CP**, le programme 149 est à **72 % composé de dépenses de fonctionnement**.

En 2014, les crédits du programme sont en **hausse de 11 % en AE** et de **8 % en CP**, par rapport aux ouvertures en LFI pour 2013 (de 291 millions d'euros en AE et de 315,42 millions d'euros en CP).

### Répartition par action et par titre des AE du programme 149

(en millions d'euros et en %)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total (millions d'euros)	%
11 - Gestion et protection de la forêt	-	216,25	8,43	15,38	240,06	75%
12 - Développement économique de la filière forêt bois et gestion durable	-	16,05	-	50,40	66,45	21%
13 - Fonds stratégique de la forêt et du bois	-	-	-	14,36	14,36	4%
Total	-	232,30	8,43	80,14	320,87	100%
%	0%	72%	3%	25%	100%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Cette hausse du **budget du programme 149** est due à la mise en place du FSFB et, surtout, à l'augmentation de la **subvention au premier de ses opérateurs, à savoir l'Office national des forêts (ONF)**, qui absorbe les deux tiers des crédits du programme soit **216 millions d'euros** en AE et en CP (+ 31 millions d'euros en 2014).

## 2. Les dépenses fiscales

Les **dépenses fiscales rattachées au programme 149 « Forêt »** sont d'au moins **94 millions d'euros** dans le cadre du projet annuel de performance pour 2014, soit environ 30 % des crédits budgétaires alloués au programme.

Seules quelques **mesures significatives** sont examinées ici par votre rapporteur spécial, sachant que la plupart de ces mesures seront refundues par la dernière loi de finances rectificative pour 2013.

Il s'agit principalement de mesures patrimoniales, telles que les **exonérations partielles d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) pour les propriétés en nature de bois et forêts** (coût de **43 millions d'euros**), et les exonérations partielles de **droits de mutation à titre gratuit**, qui correspondent aux successions et donations de ces mêmes propriétés (**40 millions d'euros** de dépenses fiscales). Pour des raisons obscures, les parts de groupements fonciers agricoles (GFA) et les biens ruraux loués par bail à long terme, hors du champ du programme en théorie, rentrent dans le calcul du coût de ces deux mesures. Leur exclusion, au profit des seules réductions d'impôt imputables aux propriétaires forestiers et aux groupements forestiers, abaisserait le montant de ces deux niches rattachées au programme 149.

Le **dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI)** engendre un coût d'environ **3 millions d'euros**. Il vise à lutter contre le morcellement des bois et forêts par la mise en place d'une **réduction d'impôt sur le revenu (IR)**, accordée aux personnes physiques qui effectuent des dépenses d'acquisition de terrains boisés ou de travaux forestiers.

Par ailleurs, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a apporté une importante évolution à la politique forestière par la création en 2010 du **compte d'épargne d'assurance pour la forêt**, sur lequel les **intérêts des sommes déposées sont exonérés d'impôt** dans la limite d'un taux de rémunération de 2 % (pour un coût estimé de 1 million d'euros en 2014). Ce dispositif censé s'accroître progressivement (on ne compte en 2012 aucun bénéficiaire de cette exonération) et atteindre un rythme de croisière de **20 millions d'euros par an** ne connaît donc pas le succès escompté ce qui invite à poursuivre la réflexion sur la diffusion des assurances dans le monde sylvicole.

De plus, pour un montant de 1 million d'euros en 2014, les **scieries** ont la possibilité de majorer de 30 % le **taux d'amortissement dégressif** pour les matériels de production, de sciage et de valorisation des produits forestiers. Cet amortissement accéléré ne concerne que les entreprises de première transformation du bois en vue de les encourager à investir.

En outre, un **taux réduit de TVA** (7 % en 2013 et 10 % en 2014) est appliqué aux **travaux sylvicoles et d'exploitation forestière** réalisés au profit d'exploitants agricoles (y compris les propriétaires forestiers), à la suite des tempêtes de 1999 (montant non connu).

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que le précédent Président de la République avait annoncé, lors de son discours sur la filière bois prononcé le 19 mai 2009 à Urmatt, que **les soutiens publics, qu'il s'agisse d'aides ou de mesures fiscales, devraient être soumis à la condition de la gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient**. Les dépenses fiscales du programme doivent incarner **les priorités stratégiques de la politique forestière**, centrée notamment sur une **meilleure**



**valorisation de la ressource bois.** Votre rapporteur spécial souhaite réitérer cette préconisation à l'occasion du présent PLF.

Il observe que l'article 17 du projet de loi de finances rectificative pour 2013, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013, prévoit une **refonte des dispositifs fiscaux** rattachés au programme, en vertu du **plan national d'action pour l'avenir des industries du bois** présenté le 18 octobre dernier par le Gouvernement. Il suivra donc avec attention les travaux conduits par le rapporteur général.

## **B. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME**

### **1. La situation financière de l'ONF : un « arbre qui cache la forêt »**

Les subventions aux **opérateurs** représentent les **deux tiers des crédits du programme soit 216 millions d'euros** en AE et en CP, principalement destinés à l'Office national des forêts (ONF), ce qui explique en grande partie la **prépondérance des crédits de titre 3**. Plus de 70 % des AE et des CP sont ainsi concentrés sur l'action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt », qui supporte notamment la **subvention pour charges de service public de l'ONF**, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) doté de 10 000 agents et d'un **budget annuel d'environ 831 millions d'euros**. L'office a pour mission la gestion des **4,7 millions d'hectares de forêts publiques**, soit environ 27 % de l'ensemble de la surface forestière de notre pays, ce qui le conduit également à assurer **40 % de la vente de bois en France**. La baisse prévue de la subvention de l'Etat à l'ONF, en application des décisions issues de la RGPP<sup>1</sup>, est à ce stade toujours reportée : touché par la crise économique, la chute des cours du bois et le recul de ses recettes, **l'ONF doit faire face depuis cinq ans à une situation financière difficile sur laquelle votre rapporteur spécial a eu l'occasion de se pencher**<sup>2</sup>.

L'Etat a donc décidé de verser à l'ONF en 2014 une subvention majorée de 31 millions d'euros, la portant ainsi à 216 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial estime que des **efforts en matière d'organisation interne doivent être poursuivis**, notamment pour ce qui concerne la fonction ressources humaines de l'opérateur, de même qu'apparaît nécessaire la **clarification des relations entre l'ONF, l'Etat, les collectivités territoriales et les forestiers privés**. Votre rapporteur spécial se félicite ainsi que la loi de finances pour 2012 ait conduit à **réexaminer le**

<sup>1</sup> Elle devait diminuer depuis 2010.

<sup>2</sup> En application de l'article 58-2° de la LOLF, votre commission des finances avait en effet demandé à la fin de l'année 2008 à la Cour des comptes une enquête sur l'ONF. Le rapport de la Cour lui a été remis le 29 septembre 2009. Votre rapporteur spécial a ensuite consacré un rapport à cette enquête. Il renvoie donc à ce dernier pour une présentation plus détaillée des problématiques de l'office (« L'ONF à la croisée des chemins », n° 54, 2009-2010).

**partage du coût du régime forestier**, dans la mesure où **le calcul des frais de garderie manquait d'équité** puisqu'il ne prenait en compte ni la capacité contributive des communes, ni les prestations de l'office, et restait lié aux options d'exploitation retenues localement<sup>1</sup>. Enfin, l'ONF pourrait tirer profit d'une mobilisation de l'ensemble de la filière (amont et aval) autour de l'objectif de **valorisation de la ressource bois**.

## **2. Le Centre national de la propriété forestière (CNPF)**

Le résultat de la **fusion du Centre national de la propriété forestière (CNPF) et des centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)** semble quant à lui satisfaisant<sup>2</sup>.

Elle se traduit en 2014 par une **stabilisation de la subvention à cet opérateur, soit 16 millions d'euros en AE=CP**. Les activités du centre s'inscrivent dans un contrat d'objectifs et le contrat de performance concernant la période 2012-2016 a été signé entre l'Etat et cet établissement public.

En conclusion, qu'il s'agisse de la subvention au CNPF ou plus largement des **soutiens publics à la filière bois**, sous la forme de dotations budgétaires ou de mesures fiscales, devraient être **soumis à la condition de la gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient**.

### **III. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »**

*(Rapporteur spécial : Yannick BOTREL)*

Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » a intégré, en 2009, la mission « AAFAR », suite à la suppression de la mission « Sécurité sanitaire ». Ainsi que l'avait relevé<sup>3</sup> notre ancienne collègue, alors

---

<sup>1</sup> Le mode de calcul de ces frais, fondé sur les ventes de bois, conduisait à un résultat peu souhaitable : la charge pesant sur une commune était d'autant plus élevée qu'elle avait une politique active d'exploitation commerciale de sa forêt. A l'inverse, une commune qui aurait négligé une telle exploitation, aurait bénéficié dans le même temps des prestations de l'ONF au titre du régime forestier et aurait donc profité de la situation en étant relativement favorisée. Une telle logique n'allait pas du tout dans le sens de la mobilisation de la ressource forestière.

<sup>2</sup> L'ordonnance du 6 novembre 2009 et le décret du 22 mars 2010, qui résultent de la révision générale des politiques publiques, ont réformé le code forestier et modifié l'organisation de la forêt privée, en regroupant en un seul établissement public le Centre national et les 18 centres régionaux de la propriété forestière (CRPF).

<sup>3</sup> Voir notamment l'annexe 30 au tome III du rapport général n° 91 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008. Nicole Bricq était alors rapporteure spéciale de la mission « Sécurité sanitaire ».

rapporteuse spéciale, Nicole Bricq, la mission « Sécurité sanitaire » présentait un caractère artificiel et son élaboration ne faisait pas l'objet d'une « réelle concertation entre responsables de programme, ni d'arbitrages budgétaires entre les deux programmes qui la composent ».

#### **A. UN DEMI MILLIARD D'EUROS DE CRÉDITS DONT PLUS DE LA MOITIÉ SONT DES DÉPENSES DE PERSONNEL**

En 2014, le programme représente 504,65 millions d'euros d'AE et de CP, soit une **légère contraction par rapport à la LFI pour 2013 : - 2 %** (les dotations s'élevaient à 511,4 millions d'euros en AE et en CP).

À la différence des autres programmes de la mission APAFAR, le programme 206 **intègre en son sein les crédits de personnel** qui permettent de concourir à sa mise en œuvre. **286,3 millions d'euros de crédits de titre 2**, soit plus de la moitié des crédits du programme (AE = CP), sont ainsi concentrés sur l'action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation ». Ils correspondent principalement aux moyens des **directions départementales des services vétérinaires (DDSV)**. La **réduction des crédits** les années précédentes faisait surtout suite aux **efforts de rationalisation** entrepris par le ministère<sup>1</sup>.

**Hors crédits de personnel**, la réduction des moyens est plus visible, avec une **baisse de 4,38 % en 2014** par rapport en 2013 en AE=CP.

---

<sup>1</sup> Le plafond d'emplois du programme est passé de 5 336 ETPT en 2010 à 4 742 ETPT en 2011, 4 676 ETPT en 2012, 4 579 en 2013 et 4 547 en 2014. Il s'agit donc de 32 ETPT en moins en 2014, ce qui fait suite à la suppression de 97ETPT en 2013, 66 ETPT en 2012 et 477 ETPT en 2011. Toutefois ces baisses s'expliquent notamment par des corrections techniques et des mesures de transfert. Ainsi, en 2014, aucune suppression d'emplois n'aura lieu sur ce programme d'après le PAP de la mission.

## Répartition par action et par titre des AE du programme 206

(en millions d'euros et en %)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Opérations financières	Total	%
01 - Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	-	5,64	-	17,17		22,81	4,52 %
02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	-	69,79	-	28,84		99,63	19,74 %
03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	-	9,81	-	5,83		15,64	3,10 %
04 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	-	68,45	-	3,27	1,50	73,22	14,51 %
05 - Élimination des farines et des coproduits animaux	-	-	-	2,20		2,20	0,44 %
06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	286,34	0,66	-	-		287,00	56,87 %
08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	-	0,9	-	3,25		4,15	0,82 %
<b>Total</b>	<b>286,34</b>	<b>155,25</b>	<b>-</b>	<b>61,56</b>	<b>1,50</b>	<b>504,65</b>	<b>100 %</b>
%	56,74 %	30,76 %	-	12,20 %	0,30 %	100 %	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

## B. ANALYSE PAR ACTION

Les actions sont présentées selon l'importance de leurs dotations budgétaires.

Tout d'abord, l'**action 6** regroupe les moyens des services de l'alimentation et ses crédits sont stables d'un exercice à l'autre.

Ensuite, l'**action 2** se concentre sur la **gestion des maladies animales**. Les efforts de réduction des dépenses (- 10 million d'euros en 2014) les plus importants concernent principalement :

- la **moindre indemnisation par l'État des maladies animales**, fondée sur l'hypothèse d'une diminution du nombre de foyers de maladies animales en 2014. Il est ainsi escompté une amélioration de la situation sanitaire en matière de **tuberculose et de brucellose bovine**, ainsi qu'en matière de **tremblante des petits ruminants** ;

- les **plans d'urgence contre les épizooties** (- 1 million d'euros en AE=CP). Les visites sanitaires porcines seraient maintenues au même niveau en 2014 mais les **visites sanitaires bovines** seraient réduites, en allongeant la durée de la campagne sur laquelle elles devront être réalisées sur 2014-2015, et donc en diminuant la fréquence ;

- l'arrêt de dispositifs concernant l'**identification des animaux** et les **petits ruminants**.

L'**action 4** dédiée aux **moyens scientifiques et techniques** accuse une baisse de son enveloppe budgétaire en 2014 (- 1 million d'euros), ce qui s'explique surtout par la moindre mobilisation de crédits du **système d'information de l'alimentation** pour lequel l'ajustement est nécessaire au regard de l'évolution de la maturité du projet, en retrait par rapport aux montants initialement programmés. Il est à noter que la subvention pour charges de service public versée à l'**Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS)** demeure stable en 2014 avec un montant de 63,3 million d'euros. Aux termes de l'ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 et du décret n° 2010-719 du 28 juin 2010, la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) a donné naissance le 1<sup>er</sup> juillet 2010 à cette **agence** qui a repris les missions et le personnel de chacune des deux agences, ainsi que leurs compétences scientifiques dans l'évaluation des risques, pour les mettre au service d'une lecture plus globale et transversale des questions sanitaires. Sa **dimension interministérielle** doit être remarquée : l'ANSÉS concourt ainsi principalement à la mise en œuvre de l'action 4 **du programme 206** mais elle bénéficiera également des crédits des programmes 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », 111 « Amélioration de

la qualité de l'emploi et des relations du travail », 181 « Prévention des risques » et 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables », ce qui portera **l'ensemble de ses concours publics pour 2014 à 94,7 millions d'euros en AE=CP**. Dans ce contexte, l'ANSÉS se trouve donc placée sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture, de la consommation, de l'environnement, de la santé et du travail.

Par ailleurs, **l'action 1** a trait à la **protection des végétaux** et se voit doter de **deux millions d'euros supplémentaires en 2014**. Les évolutions budgétaires principales concernant cette action correspondent en premier lieu à une **augmentation du volume des dotations affectées aux fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON)**, à qui les services déconcentrés confient par délégation, la mise en œuvre des politiques relevant de cette action, notamment dans les domaines de la surveillance du territoire et de l'expérimentation. Ces évolutions traduisent également, en second lieu, l'ajustement de la sous-action consacrée au suivi des risques phytosanitaires, plus particulièrement dans le domaine de la **surveillance des organismes nuisibles (flavescence dorée)** et dans la gestion de la **caisse de solidarité mise en place face aux effets de la chrysome du maïs**.

Ensuite, **l'action 3** traite des **risques sanitaires liés aux aliments** (+ 700 000 euros en 2014). L'augmentation de son enveloppe s'explique principalement par le recalibrage des moyens affectés au service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP), notamment pour la réalisation d'analyses.

**L'action 8** « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire » est dotée de crédits stables d'un exercice à l'autre. Cette action répond aux attentes évolutives de la société en matière de **qualité de l'alimentation**. Elle s'inscrit dans le cadre du programme national pour l'alimentation (PNA) défini dans la LMAP. Les crédits gérés au niveau local sont dissociés en deux tranches : d'une part, un montant forfaitaire par région mis en place en début d'année et, d'autre part, une seconde mise à disposition qui résulte d'une sélection d'appels à projets, validée en septembre 2013.

Enfin, l'action 5 vise l'élimination des farines et des coproduits animaux (-1,8 million d'euros en AE). Depuis **l'entrée en vigueur de la libéralisation du service public de l'équarrissage (SPE)**, le 18 juillet 2009, les filières doivent assurer elles-mêmes la gestion et le financement de l'équarrissage. L'Etat ne reste payeur que du **seul service public résiduel** (animaux trouvés morts dans les DOM, cadavres relevant de l'intérêt général et de mesures d'urgence liées à la salubrité ou à la santé publique), soit **2,2 millions d'euros en AE et 3,2 millions d'euros en CP en 2014** (il s'agissait en 2013, 2012 et 2011 de 4 millions d'euros en AE et en CP, contre 44 millions d'euros auparavant). La réforme du SPE s'accompagne donc d'une **réduction substantielle et durable des crédits qui lui sont consacrés**.

La diminution de l'enveloppe budgétaire en 2014 s'explique par le lancement d'un nouveau marché en fin d'année 2013. Le besoin d'AE sur 2014 s'en trouve nettement réduit.

Votre rapporteur spécial souhaite rappeler en conclusion que les **exigences fortes en matière de sécurité sanitaire nécessitent de conserver des moyens de contrôle adaptés** et que le choix de recourir à des contrôles délégués ainsi qu'à des autocontrôles par les professionnels présente un risque important en cas de crise sanitaire d'ampleur inhabituelle. C'est par **les moyens mis en œuvre par le présent programme** que, chaque année, **l'impact de différentes maladies est affaibli sur notre territoire.**

#### **IV. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »**

*(Rapporteur spécial : Joël BOURDIN)*

##### **A. UN PROGRAMME SUPPORT ATTENDU À HAUTEUR D'ENVIRON 722 MILLIONS D'EUROS EN 2014**

Hormis le programme 206, auquel sont rattachés les crédits de titre 2 des directions départementales des services vétérinaires, les programmes de politique publique de la mission sont dépourvus de dépenses de personnel. Ces dépenses sont inscrites au programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », qui constitue le programme support de la mission.

La fonction support remplie par le programme 215 se traduit par la **très nette prépondérance des crédits de titre 2**, qui représentent **88,6 % de l'ensemble des AE du programme**, lui-même doté de **722 millions d'euros en 2014** (732,17 millions d'euros en CP). Pour mémoire, il s'agissait en 2013 de 730 millions d'euros d'AE et de 740 millions d'euros de CP.

La **masse salariale** imputée sur ce programme s'élève ainsi à **640 millions d'euros en 2014** (contre 641 millions d'euros en 2013). Le fait que la masse salariale globale de la mission ait fait l'objet d'une « *répartition purement indicative* » entre les programmes 215 et 206 ne facilite pas les commentaires sur l'évolution de ces crédits.

### Répartition par action et par titre des AE du programme 215

(en millions d'euros et en %)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Moyens de l'administration centrale	171,53	31,53	0,08	1,68	204,82	28,36 %
02 - Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	14,65	3,83	0,10	-	18,58	2,57 %
03 - Moyens des DRAAF, DDAF, DDEA et DAF	411,51	18,54	0,80	-	430,85	59,66 %
04 - Moyens communs	41,94	20,88	4,59	0,50	67,91	9,41 %
<b>Total</b>	<b>639,64</b>	<b>74,78</b>	<b>5,56</b>	<b>2,18</b>	<b>722,17</b>	<b>100,00%</b>
%	88,57 %	10,36 %	0,77 %	0,30 %	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Les crédits de titre 2 sont majoritairement imputés sur l'action 1, qui retrace les moyens de l'administration **centrale** (171,53 millions d'euros en AE), et sur l'action 3, où sont inscrites les dotations de l'administration **déconcentrée** (411,51 millions d'euros en AE). Ces actions se situent à des niveaux équivalents à ceux de la loi de finances initiale pour 2013.

Votre rapporteur spécial a déjà relevé le **caractère peu compatible avec la LOLF de la concentration des crédits de titre 2 dans un seul programme, concentration qui fait obstacle à l'exercice de la fongibilité asymétrique.**

La justification d'une telle structuration était fondée sur sa simplicité de gestion, au cours des premières années de mise en œuvre de la LOLF, mais elle est vite devenue caduque. Votre rapporteur spécial plaide donc à nouveau pour la **ventilation des crédits de personnel dans les programmes opérationnels de la mission.**

S'agissant du **plafond d'emplois du programme 215**, il **baisse de 216 ETPT** entre le plafond autorisé pour 2013 (9 155 ETPT) et la demande pour **2014 (8 939 ETPT)**. Cette réduction était de 314 ETPT entre 2012 et 2013, 381 ETPT entre 2011 et 2012 et de 375 ETPT entre 2010 et 2011.

La **dotations hors personnel du programme 215** s'établit en 2014 à **82,5 millions d'euros en AE et 93 millions d'euros en CP**, au lieu de 89 millions d'euros en AE et 99 millions d'euros en CP en LFI pour 2013.



## **B. OBSERVATIONS SUR LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS, DES EFFECTIFS ET DES COMPÉTENCES (GPEEC) ET LA FUSION DES CORPS**

Dès 2009, le MAAF a déployé un **plan de transformation** identifié sous le vocable « Emplois métiers horizon 2012 » (EMH 2012), qui s'est accompagné à partir de 2011 d'un **volet consacré à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)**. L'**analyse des métiers** du ministère est réalisée à partir des travaux conduits dans le cadre de l'observatoire des missions et des métiers du ministère de l'agriculture (OMM). L'OMM a procédé à l'élaboration d'un répertoire ministériel des métiers (RMM). Celui-ci établit des correspondances systématiques avec le répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME). Il regroupe les métiers du MAAF en 39 filières d'emplois (qui correspondent à la notion de « domaine fonctionnel » définie par le RIME), ces filières d'emplois se décomposant elles-mêmes en « emplois-types » (qui correspondent aux « emplois fonctionnels » du RIME). L'OMM a aussi créé un comité d'actualisation du répertoire chargé d'ajuster en permanence la description des métiers à l'évolution des fonctions exercées dans les services. En particulier, il est prévu d'intégrer les métiers exercés au sein de l'ensemble des établissements publics sous tutelle du ministère tels que les opérateurs. **Depuis 2013**, le RMM réunit **dans un même document**, les emplois types du MAAF et ceux de ses opérateurs. Un an après l'intégration statutaire des agents de ces établissements dans les corps de fonctionnaires du MAAF, le RMM met en évidence la complémentarité de leurs compétences. Ce nouveau référentiel qui constitue un **outil d'échange commun**, devra favoriser la visibilité des parcours possibles entre le MAAF et ses établissements publics.

Pour ce qui concerne la fusion des corps au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, votre rapporteur spécial relève la **diversité des missions** assurées historiquement par le MAAF, qui s'est traduite logiquement par l'existence de **multiples statuts particuliers**, couvrant les nombreuses filières d'emploi (administrative, ouvrière, technique, enseignement technique, enseignement supérieur), auxquels il faut ajouter **ceux des établissements publics sous tutelle disposant de corps propres de fonctionnaires** (Office national des forêts, FranceAgriMer, Institut français du cheval et de l'équitation, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, etc.). Le ministère a donc engagé depuis une quinzaine d'années une **politique de fusion des corps** par niveau et par filière. Dans ce cadre, ont été fusionnés les quatre corps de techniciens en 1996, les corps des ingénieurs du génie rural des eaux et des forêts (IGREF) et des ingénieurs d'agronomie en 2002 et les trois corps d'ingénieurs des travaux en 2006. Plus récemment, dans le cadre des décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques, le corps IGREF a été fusionné en 2009 avec le corps des ingénieurs

des ponts et chaussées (IPC), pour créer le nouveau **corps à gestion interministérielle des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts**. Pour 2011, une réflexion interministérielle est engagée concernant la fusion des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement avec les corps homologues du ministère chargé de l'écologie et du développement durable, et notamment celui des ingénieurs des travaux publics de l'Etat.

Par ailleurs, conformément aux orientations définies dans la stratégie ministérielle de réforme en 2003, a été réalisée en 2006 **la fusion des corps administratifs de même niveau**, répartis sur les trois secteurs du ministère : enseignement, services déconcentrés et administration centrale. Étaient concernés les trois corps d'agents administratifs, les trois corps d'adjoints administratifs, les trois corps de secrétaires administratifs, et les trois corps d'attachés.

Enfin, dans le cadre de la RGPP, le ministère de l'agriculture a poursuivi, en 2010, son effort de rationalisation et de simplification de l'architecture statutaire avec un décret opérant la **fusion des corps des attachés, secrétaires administratifs et adjoints administratifs** des établissements publics FranceAgriMer et ASP avec les corps homologues du ministère. En 2012, il en a été de même pour le corps des **secrétaires administratifs de l'ONF**, qui a rejoint celui du MAAF.

Au final, **le nombre de corps** gérés par le MAAF, qui est passé de 71 en 1990 à 30 en 2009, **s'élève à 26 en 2013**, une fois intervenues les fusions engagées ou envisagées<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le ministère a précisé à votre rapporteur spécial que l'évolution ainsi constatée n'intègre pas par définition les autres fusions intervenues ou à intervenir avec les corps relevant d'autres ministères ou avec les corps propres des établissements publics, qui contribuent également, au-delà du strict périmètre ministériel, à la réduction du nombre de corps.

**TROISIÈME PARTIE :  
LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE  
« DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »**

*(Rapporteur spécial : Joël BOURDIN)*

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

Elle a pour objet le **financement d'opérations de développement agricole et rural** et repose sur deux programmes : le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » et le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ».

**I. UNE MISSION LÉGÈRE (125,5 MILLIONS D'EUROS) DONT LES MOYENS VARIENT EN FONCTION DE LA SANTÉ DU SECTEUR AGRICOLE**

**A. L'ÉVOLUTION DU DÉSÉQUILIBRE ENTRE LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU COMPTE**

Les recettes du CAS-DAR sont constituées de **85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts<sup>1</sup>.

Ce produit avait été de 102 millions d'euros en 2007 (en **hausse de 4 millions d'euros** par rapport à la prévision en LFI), de 106,84 millions d'euros en 2008 (soit une **exécution supérieure de 4,35 millions d'euros à la prévision**), de 110,56 millions d'euros en 2009 (en **baisse de 2,94 millions d'euros** par rapport à la prévision en LFI) et de 105,06 millions d'euros en 2010 (en **baisse de 5,43 millions d'euros** par rapport à la prévision en LFI). La loi de finances initiale pour 2011 l'a estimé à **110,5 millions d'euros**. Mais le montant du produit de la taxe affectée au CAS-DAR a finalement atteint 110,45 millions d'euros. Ce niveau de recettes est le résultat de la **reprise du secteur agricole en 2011 et par voie de conséquence du chiffre d'affaires des exploitations agricoles** (+ 6 % en 2011 contre - 8,3% en 2010) sur lequel la taxe affectée au CAS-DAR est assise<sup>2</sup>. **Cette tendance s'est confirmée en 2012, puisqu'il s'agit d'un produit de 116,75 millions d'euros**. En 2013, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial par le Gouvernement, ce produit est estimé à 104 millions d'euros au 5 août 2013, soit deux millions d'euros de plus que le montant de la recette enregistrée en

---

<sup>1</sup> Sur cette taxe, voir le rapport d'information de votre rapporteur spécial « Un feuillet fiscal : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles » (n° 49, 2007-2008).

<sup>2</sup> L'augmentation des recettes du compte, observée de 2007 à 2009, résultait de l'évolution des cours agricoles mais aussi du déflaonnement de la taxe intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

2012 à la même date. Cette progression résulte de l'accroissement du chiffre d'affaires des exploitants agricoles.

Le présent projet de loi de finances évalue à son tour cette recette à **125,5 millions d'euros pour 2014**, étant précisé que, s'agissant d'un compte d'affectation spéciale, le montant des engagements est ajusté tout au long de l'année au niveau de la recette.

A l'exception notable de l'année 2010, les **recettes du CAS-DAR sont le plus souvent sous-évaluées** et ses **crédits sont relativement sous-consommés**, comme le montre le tableau suivant.

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

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses (CP)	Écart
2006	146,00	99,70	+ 46,30
2007	102,00	101,35	+ 0,65
2008	106,84	98,47	+ 8,37
2009	113,50	110,55	+ 2,95
2010	105,06	108,50	- 3,44
2011	110,45	108,38	+ 2,07
2012	116,75	114,35	+ 2,40
2013 (prévision)	110,50	-	-
2014 (prévision)	125,5	-	-

Source : commission des finances

Depuis la réapparition en 2011 d'un écart positif entre les ressources et les dépenses du compte, il est devenu nécessaire de **confier de nouvelles missions** au CAS-DAR ou de réfléchir à la **baisse éventuelle de la fraction du produit de la taxe qui lui est affectée**. A l'occasion du présent PLF, le Gouvernement a choisi la première option en assurant le **financement des missions d'expérimentations de FranceAgriMer** par le présent compte spécial.

#### B. LES ACTIONS CONDUITES POUR LES DEUX PROGRAMMES

Les crédits du programme **775 « Développement et transfert en agriculture »**, attendus à hauteur de **57,45 millions d'euros** en AE=CP pour 2014, sont principalement destinés<sup>1</sup> **aux chambres d'agriculture** et à leur tête

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

de réseau, l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), ainsi qu'aux **organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR)**. La loi de finances pour 2011 a confié, en outre, à ce programme le **financement des actions de génétique animale**, auparavant portées par le programme 206. Ces actions sont notamment placées sous la responsabilité des **instituts techniques agricoles**<sup>1</sup>, qui contribuent ainsi à l'amélioration et à la gestion des ressources génétiques des espèces relevant de leurs compétences, le cas échéant **par délégation à des opérateurs**. Il convient de noter que les instituts et leurs opérateurs sont soumis à un **agrément pour leurs missions de service public en matière de génétique animale** (bovins, ovins, caprins, porcins, volailles, espèces aquacoles et lapins).

Quant au **programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »**, dont les moyens sont attendus à hauteur de **68,05 millions d'euros** en AE=CP pour 2014, il englobe le financement de **travaux de recherche appliquée**, et plus particulièrement des missions d'**expérimentations de FranceAgriMer** ainsi que des **instituts techniques agricoles** et, en particulier, de leurs projets de recherche à moyen et long terme coordonnés par l'association de coordination technique agricole (ACTA).

Il se caractérise par le recours à la procédure de l'**appel à projets**. Il encourage les partenariats alliant la recherche et l'innovation au développement agricole, d'où son appui sur **les unités mixtes technologiques (UMT) et les réseaux mixtes thématiques (RMT)**, créés par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, labellisés en 2006 et 2007, mais opérationnels surtout depuis 2008.

## II. UNE MISSION À LA PERFORMANCE PERFECTIBLE

### A. LES TRAVAUX D'ÉVALUATION CONDUITS RÉCEMMENT OU EN COURS

Le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) a procédé à l'**évaluation sur 2009 et 2010 de deux actions financées par le programme 775** : le projet de développement agricole et rural de la chambre régionale d'agriculture de Haute-Normandie (PRDAR) et celui d'un organisme national à vocation agricole et rurale (ONVAR), en l'occurrence l'association de formation et d'information pour le développement des initiatives agricoles et rurales (dit « réseau AFIP »). D'après les réponses du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur

---

<sup>1</sup> En 2009, les périmètres des deux programmes de la mission avaient légèrement évolué : le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » ne comprenait plus les crédits dévolus aux instituts techniques agricoles, qui avaient été transférés au programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ». En 2011, les actions de génétique animale permettent de rétablir un lien financier entre le programme 775 et les instituts techniques agricoles.

spécial, les évaluateurs ont conclu à la **pertinence et à la cohérence de ces deux projets avec l'objectif de développement durable** du programme 775 et ont relevé **l'effectivité des actions conduites** et leur **impact positif sur les enjeux agro-environnementaux** et de développement des territoires. Ils recommandent toutefois de **développer des partenariats plus étoffés avec les établissements d'enseignement agricole et de recherche** et de s'ouvrir davantage aux organismes spécialisés dans le développement de l'agriculture biologique (GAB).

**En 2011 et 2012, la réalisation des évaluations**, au nombre de trois, a été **confiée à des bureaux d'études par appel d'offres**. Elles ont démarré en juin 2011 et concernent le programme de développement agricole et rural de la chambre régionale d'agriculture de Lorraine, celui de la chambre d'agriculture de la région Centre et celui d'un ONVAR, le « service de remplacement-France » (anciennement fédération nationale des services de remplacement).

Les enseignements généraux des évaluations des deux programmes de chambres régionales d'agriculture sont sensiblement identiques à ceux produits par les évaluations 2009-2010 (*cf. supra*). Les évaluateurs soulignent l'importance du cadre national de mise en œuvre (programmation en mode projet, actions obligatoires,...) qui oriente fortement l'activité des chambres régionales.

Les autres enseignements et recommandations produits sont spécifiques à chaque chambre régionale :

- ex. pour le PRDAR Lorraine : renforcer les partenariats avec la recherche, améliorer la définition stratégique de certaines actions ;

- ex. pour le PRDAR Centre : favoriser l'approche « système d'exploitation » afin d'éviter une dichotomie environnement/économie, mettre en œuvre une stratégie régionale de communication des résultats du programme.

Les enseignements de l'évaluation du programme « Service de remplacement France » sont encore plus spécifiques. Ils portent en particulier sur l'organisation interne de la structure (fonctionnement en réseau, implication des responsables professionnels...) en regard des efforts fait récemment par cette structure pour mieux répondre aux exigences du PNDAR.

En 2013, le programme de la **chambre régionale d'agriculture de Provence-Alpes-Côte d'Azur** a fait l'objet d'une évaluation dont les résultats ne sont pas encore connus. Et la **chambre régionale d'agriculture de Bourgogne sera évaluée en 2014**.

A côté de ces travaux d'évaluations, des **contrôles** sont conduits sur l'emploi des subventions du programme 775 :

- **avant paiement**, un « contrôle approfondi » (sur pièces<sup>1</sup> et sur place) de l'utilisation des crédits par différentes chambres régionales d'agriculture a été conduit par les services de la direction générale des politiques agricole, agro-alimentaire et des territoires (DGPAAT) ;

- **après paiement**, le CGAAER a procédé au contrôle des projets de développement agricole et rural de nombreuses chambres et de Coop de France, syndicat national des entreprises coopératives agricoles, agroalimentaires et agro-industrielles.

Les programmes contrôlés par la DGPAAT ont fait l'objet de remarques visant essentiellement à améliorer la qualité et la lisibilité de leurs comptes-rendus techniques. Des recommandations ont également été faites pour que les chambres contrôlées appliquent l'intégralité des clauses et obligations contenues dans les conventions de subvention (logos CAS-DAR sur les publications, signatures,...) et se dotent systématiquement d'une comptabilité analytique.

Les contrôles réalisés par le CGAAER ont conduit aux recommandations suivantes :

- nécessité de mettre en place des politiques régionales du remplacement agricole précisant notamment les publics prioritaires et les tarifs applicables par région ;

- nécessité d'améliorer et de rendre plus homogènes les outils d'enregistrement des temps de travaux des agents impliqués dans les programmes ;

- recommandation à la DGPAAT d'améliorer les conventions passées avec les ONVAR.

Il convient de souligner que selon les réponses du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur spécial, « *les différents contrôles n'ont pas révélé d'anomalies significatives sur l'emploi des fonds du CAS-DAR* ».

## **B. LES APPELS À PROJETS SOUMIS À L'EXPERTISE DE COMITÉS INDÉPENDANTS SONT À RENFORCER EN VUE DE PRÉVENIR TOUTE LOGIQUE D'« ABONNEMENT AUX AIDES »**

Votre rapporteur spécial se félicite du financement d'actions par le biais de **procédures d'appels à projets** (16 millions d'euros en 2014 contre 12,33 millions d'euros en 2012 et en 2013, soit une augmentation de 3,7 millions d'euros). Il plaide pour un accroissement de la part des dépenses destinées à ce type d'actions (12,82 % dans le présente PLF).

---

<sup>1</sup> Ce type de contrôle est systématique pour tous les programmes de développement agricole et rural, sur la base des programmes prévisionnels et des comptes rendus de réalisation des programmes transmis par les organismes, certifiés par les agents comptables ou les commissaires aux comptes.

Ce souhait résulte notamment du **constat déjà formulé relatif à la justification insuffisante des crédits** : cette insuffisance ne permet pas de s'assurer que les crédits « fléchés » vers les chambres, les instituts ou les ONVAR vont aux **projets** de développement et non aux **structures** elles-mêmes. Dans son rapport annuel pour 2008, la Cour des comptes avait ainsi relevé qu'en matière de développement agricole, « *la répartition des aides a toujours été fondée, de fait, non sur la nature des projets, mais sur la reconduction des subventions dans une logique de financement pérenne des structures* ». Une telle « logique d'abonnement aux aides » est **aux antipodes d'une démarche de performance**. Face à ces critiques de la Cour des comptes, qui avait en particulier souligné l'absence d'avis scientifique extérieur et indépendant pour l'analyse des programmes de développement agricole et rural des ONVAR, des **comités scientifiques ont été mis en place** pour la période 2009-2013 dans les différentes structures concernées. Il en existe ainsi aujourd'hui trois : le comité scientifique de l'APCA, le comité scientifique de Coop de France et le comité scientifique des ONVAR. La **présidence** de chacun d'entre eux a judicieusement été confiée à une **personnalité scientifique** désignée par le ministre de chargé de l'agriculture.

Chaque comité est composé d'experts de la recherche, de l'enseignement supérieur, d'organismes de développement agricole ou rural. Les membres sont désignés *intuitu personae*. Ces comités ont un rôle d'évaluation *ex ante*. Ils examinent les projets de programmes annuels et émettent un avis extérieur et indépendant, avis fourni à l'organisme concerné et au ministère de l'agriculture. Ils accompagnent également les organismes dans la mise en œuvre de leur contrat d'objectifs dans le but d'améliorer leurs pratiques.

La prise en compte des avis des Comités scientifiques (quand ceux-ci demandent la réécriture de tout ou partie du programme) fait partie des critères d'examen et d'approbation des programmes.

En dépit de ces avancées, votre rapporteur spécial estime que la **justification des dépenses reste insuffisante** pour s'assurer que les crédits ne sont pas distribués en vertu **d'une logique d'abonnement des organisations par lesquelles ils transitent**.



## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

### ARTICLE 61 bis (nouveau)

#### **Augmentation du produit de la taxe perçue par la chambre d'agriculture de Guyane**

**Commentaire :** Le présent article fixe à 20 % le taux maximal d'augmentation du produit de la taxe perçue par la chambre d'agriculture de Guyane, pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 31 décembre 2017, par dérogation au cinquième alinéa de l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

La taxe pour frais de chambres d'agriculture consiste en une **imposition additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties**. Cette taxe additionnelle au foncier non bâti, calculée sur la même base<sup>1</sup>, est prévue par l'article 1604 du code général des impôts (CGI), dont le II pose le principe de la **fixation annuelle du produit de la taxe** par les chambres départementales d'agriculture.

Il est donc important de noter que **le produit de l'impôt ne varie pas en fonction de l'assiette**, mais **à partir du montant de l'année n-1** et en fonction, le cas échéant, du **pourcentage maximal d'augmentation autorisé**. Cela peut donc conduire au fil des années, à **creuser les écarts entre les produits de la taxe par département**.

**Chaque chambre** départementale d'agriculture **arrête** en effet chaque année **le produit** de la taxe pour frais de chambres d'agriculture à **recouvrer à son profit à partir de celui arrêté l'année précédente**, augmenté, le cas échéant, dans les conditions fixées à l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime.

Le **taux maximal de cette augmentation** peut donc être **revu** chaque année par le Parlement, mais le soin de fixer ce taux est **réservé aux lois de finances**, comme le dispose l'article L. 514-1 précité dans son deuxième alinéa : « *l'augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre départementale d'agriculture peut inscrire à son budget est fixée chaque année en loi*

---

<sup>1</sup> Elle est donc supportée par tout propriétaire foncier qu'il soit ou non agriculteur. En Guyane, l'Etat est ainsi le premier propriétaire foncier.

de finances ». La loi de finances pour 2011 a, de plus, mis fin au système de majoration exceptionnelle autorisée par le ministre<sup>1</sup>.

En outre, parce que des **écarts entre les produits de la taxe par département** peuvent se creuser, la loi de finances pour 2011 a permis de pouvoir faire **varier le taux plafond moyen national** (appelé « taux pivot ») **de 1,5 % d'une chambre à l'autre, sans qu'il soit supérieur à 3 % pour une chambre et sans qu'il conduise à dépasser l'augmentation globale pour les chambres**. Le total des augmentations autorisées pour l'ensemble des chambres d'agriculture au titre d'une année ramené au montant total de la taxe additionnelle perçue l'année précédente ne peut en effet être supérieur au taux maximal autorisé en loi de finances pour l'année concernée.

La répartition différenciée des augmentations autorisées est proposée au ministre chargé de l'agriculture par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), selon des critères assurant le maintien de la cohésion du réseau et la solidarité territoriale. Et c'est sur la base de ce **tableau de répartition établi sur proposition de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture**, que la décision est ensuite notifiée à chaque chambre par le ministre chargé de l'agriculture.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé est dérogatoire aux règles de droit commun qui viennent d'être présentées. Le présent article, issu de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un **amendement présenté par le Gouvernement**, propose ainsi de **fixer à 20 % le taux maximal d'augmentation du produit de la taxe** perçue par la chambre d'agriculture de Guyane, pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 31 décembre 2017, par dérogation au cinquième alinéa de l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime.

Il s'agit de répondre à la **situation comptable et financière préoccupante de la chambre d'agriculture de Guyane** : elle supporte des dettes à la fois vis-à-vis de personnes publiques (pour un million d'euros) et de fournisseurs (pour 400 000 euros). Ses dépenses totales (880 000 euros) sont contraintes alors que ses recettes certaines s'élèvent à 540 000 euros en 2013 (485 000 euros de taxe sur le foncier non bâti, 15 000 euros de subvention du conseil général pour la tenue des sessions et 40 000 euros de prestations diverses).

Au total, le **déficit de cette chambre en 2013 est estimé à 340 000 euros et son endettement à environ 1,4 million d'euros**.

---

<sup>1</sup> A titre exceptionnel, le ministre chargé de l'agriculture pouvait autoriser une chambre départementale d'agriculture à dépasser l'augmentation fixée par la loi, compte tenu de la situation financière ainsi que des actions nouvelles mises en œuvre ou des investissements à réaliser. Cette majoration ne pouvait être supérieure au double de l'augmentation fixée pour l'année.

Selon le Gouvernement, le rétablissement de l'équilibre financier de la chambre passe par un **plan de redressement à travers un contrat d'objectifs et de performances**, mais l'effort demandé serait toutefois insuffisant et nécessiterait, à titre exceptionnel, un **relèvement pérenne de ses recettes**. C'est pourquoi le présent article propose, pour une durée limitée à quatre ans, que le produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture prévue à l'article 1604 du code général des impôts **ne soit pas soumis à la règle de plafonnement de sa progression annuelle** fixée par l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime.

Une telle dérogation permettrait ainsi de **faire progresser les ressources de la chambre d'agriculture de Guyane au maximum de 20 % par an pendant quatre ans**, afin de lui donner les moyens d'assurer les missions de service public qui lui sont confiées.

### III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs spéciaux **déplorent que la chambre d'agriculture de Guyane en soit arrivée à une telle situation** et demanderont des **informations complémentaires au Gouvernement sur cette mauvaise gestion** lors du débat en séance publique.

De plus, le dispositif proposé n'est **pas satisfaisant au regard du respect du principe d'égalité** : certes l'écart de progression entre les recettes fiscales des chambres d'agriculture est possible depuis 2011 mais doit s'inscrire dans une fourchette de 1,5 % autour d'un taux pivot qui est le taux plafond moyen national. Permettre à une chambre de déroger à cette règle générale créera un précédent qui risque de susciter d'autres demandes particulières émanant de telle ou telle chambre.

Enfin, en augmentant de 20 % le produit de la taxe sur le foncier non bâti perçu par la chambre d'agriculture de Guyane, il s'agira d'ajouter 97 000 euros par an sur quatre ans à un niveau annuel de recettes actuellement établi à 485 000 euros. La somme supplémentaire recueillie, soit 388 000 euros, sera loin de permettre le remboursement de 1,4 million de dettes : **le plan de redressement qui sera mis en œuvre devra donc être particulièrement drastique.**

Toutefois, **en dépit de ces critiques substantielles**, vos rapporteurs spéciaux se déclarent **favorables à la dérogation proposée par le présent article**. Le sauvetage de cet établissement public est nécessaire et, dans un tel contexte, le dispositif proposé facilitera le travail de retour à l'équilibre de cette chambre en la faisant bénéficier de ressources supplémentaires. Le Préfet de Guyane, auquel le président de la chambre d'agriculture fera rapport annuellement, devra, en outre, veiller avec la plus grande rigueur au respect du plan de redressement.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux préconisent de **dégager des moyens supplémentaire** par la logique de **mutualisation des moyens** des chambres d'agriculture. Cette logique de mutualisation, qui s'est partiellement traduite dans le cadre régional, reste encore **insuffisamment présente dans le fonctionnement général des chambres d'agriculture**. Il s'agit d'un chantier auquel l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) devra se consacrer.

**Vos rapporteurs spéciaux préconisent de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.**

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement** conduisant à **minorer de 3,7 millions d'euros en AE et en CP** les crédits de la mission. Il vise à tirer les conséquences sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » du vote d'un amendement présenté par le Gouvernement lors de l'examen de la première partie du présent PLF. Ce dernier amendement a en effet relevé de **3,7 millions d'euros le plafond de la taxe pour frais de chambres d'agriculture**, qui consiste en une **imposition additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties**. L'objectif est de permettre aux chambres d'agriculture de maintenir leur effort en faveur de la forêt et du bois, traduit jusqu'aujourd'hui dans les plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF), et qui s'inscrira désormais dans le cadre du Fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB).

#### Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

*(en millions d'euros)*

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires				
Forêt		3,7		3,7
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation				
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture				
TOTAL		3,7		3,7
SOLDE	- 3,7		- 3,7	

## II. ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement tendant à insérer un article additionnel** (article 61 *bis*). Vos rapporteurs spéciaux renvoient, pour le détail, à la rubrique « Examen de l'article rattaché » du présent rapport.