

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

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

Rapporteurs spéciaux : MM. Alain HOUPERT et Yannick BOTREL

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE OBSERVATIONS SUR LA MISSION ET LES POLITIQUES AGRICOLES	
I. UN BUDGET EN FORTE EXPANSION, CONTRIBUTION À UN SYSTÈME PLUS VASTE DE SOUTIENS À L'AGRICULTURE QUI MÉRITERAIT D'AVANTAGE DE CLARTÉ.....	11
A. UN BUDGET EN FORTE EXPANSION.....	12
B. DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE D'UNE AMPLIEUR BIEN SUPÉRIEURE	13
II. LA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE, LES ANNÉES DE CRISES PÈSENT	22
A. TOUTES NE MOURAIENT PAS... ..	23
B. ...MAIS TOUTES ÉTAIENT TOUCHÉES.....	35
C. L'ENCHAÎNEMENT DES MESURES D'URGENCE, UN PLAN DE SOUTIEN À L'ÉLEVAGE INSTALLÉ DANS LA DURÉE ET ÉTENDU À D'AUTRES SECTEURS DE LA PRODUCTION AGRICOLE.....	40
1. Une succession de plans de soutien	41
a) Le plan de soutien à l'élevage et son extension à certaines cultures végétales	41
b) Le pacte de consolidation et de refinancement des exploitations agricoles	42
2. Le programme 149 a de plus en plus vocation à financer les urgences dans des conditions de lisibilité trop relatives	43
D. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149 : UNE HAUSSE MASSIVE DES CRÉDITS EN 2017 (+ 36,6 % EN AE ; + 40,3 % EN CP).....	48
1. L'augmentation du poids des compensations de réduction de cotisations sociales dans le total des dépenses du programme	50
2. Une évolution qui fait écho à l'augmentation de 2 % des dépenses fiscales rattachées à la mission.....	54
3. Des crédits pour les interventions structurantes qui augmentent beaucoup plus faiblement ..	56
4. Les moyens budgétaires alloués à la gestion des crises et des aléas, une programmation chroniquement insuffisante, des besoins en forte augmentation	58
III. DES PROBLÈMES DE GESTION CHRONIQUES ET GRAVES.....	62
A. DES REFUS D'APUREMENT COMMUNAUTAIRES CONSIDÉRABLES DANS LE PASSÉ ET ENCORE TRÈS LOURDS POUR L'AVENIR, QUI FONT DOUTER DE LA SINCÉRITÉ DE LA PROGRAMMATION 2017 DE LA MISSION	64

B. DES DIFFICULTÉS DE MOBILISATION DES ENVELOPPES EUROPÉENNES TRÈS PRÉOCCUPANTES.....	74
---	----

**DEUXIÈME PARTIE
OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE FORESTIÈRE ET LA SÉCURITÉ
SANITAIRE DE L'ALIMENTATION**

A. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA FORÊT PRATIQUÉMENT STABLES	81
1. <i>Vue d'ensemble</i>	81
2. <i>L'Office national des forêts, doit faire plus pour la filière forêt- bois française</i>	84
3. <i>Des dépenses fiscales « Forêt » de taille inégale</i>	86
B. LA BUDGÉTISATION AU PLUS JUSTE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION	87
1. <i>Des enjeux considérables</i>	87
2. <i>Un budget en augmentation mais qui subit certaines charges passives</i>	92
3. <i>Un plan Ecophyto laborieux mais dont il faut souhaiter le succès</i>	95

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

I. UNE GESTION FINANCIÈRE ÉVOLUTIVE.....	99
A. UNE MISSION DONT LES MOYENS, RENFORCÉS DEPUIS 2015, TENDENT À ÊTRE SURÉVALUÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	99
B. UNE RÉSERVE MOBILISABLE POUR DE NOUVELLES DÉPENSES MAIS UNE GESTION ACTIVE DES CRÉDITS EN EXÉCUTION	100
II. DES FINANCEMENTS DONT L'ÉVALUATION GLOBALE FAIT DÉFAUT	101
A. LES MOYENS ET LES ACTIONS CONDUITES AU TITRE DES PROGRAMMES 775 ET 776, DEUX ORIENTATIONS COMPLÉMENTAIRES POUR L'INNOVATION AGRICOLE	101
B. LE RENFORCEMENT DES APPELS À PROJETS QUI DOIVENT PERMETTRE DE CONTRER LA LOGIQUE D'ABONNEMENT AUX AIDES »PARAÎT DÉSORMAIS BIEN ANCRÉ MAIS LES INFORMATIONS SUR L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES MANQUENT	102
EXAMEN EN COMMISSION.....	105
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	113

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La mission subit une **évolution regrettable avec la suppression du programme 149 spécifiquement consacré à la politique en faveur de la forêt**. Les crédits correspondants sont désormais fusionnés avec les crédits de l'ancien programme 154 pour l'économie et le développement durable de l'agriculture qui, jusque-là, portait seulement les crédits nécessaires au cofinancement du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Cette évolution est justifiée par un objectif de simplification et de renforcement de la cohérence des dispositifs, mais elle peut faire craindre une altération de la solidité des engagements budgétaires de l'État dans les deux grands domaines sous revue. Si la fusion de deux programmes peut améliorer le « confort » des gestionnaires budgétaires en favorisant leurs arbitrages par la fongibilité des crédits qu'elle favorise, elle ne saurait être admise qu'à la condition de respecter l'esprit de spécialité budgétaire que le législateur organique n'a pas entendu supprimer lorsqu'il a adopté la réforme de l'ordonnance organique de 1959. Il est très **douteux que cette confusion respecte les termes de l'alinéa 6 de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relatif aux programmes budgétaires**. Au surplus, vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il serait utile que les services concernés sollicitent l'avis des parlementaires des commissions des finances des deux chambres, pour avis, avant d'engager de telles démarches.

2. Cette inquiétude est renforcée par la rigidification du budget provenant de **l'inscription d'une dépense nouvelle, difficilement maîtrisable**, pour compenser la réduction de 7 points de la cotisation d'assurance-maladie des exploitants agricoles, qui pourrait exercer un effet d'éviction sur les autres dépenses d'intervention en faveur de l'agriculture, au moins en gestion.

3. Le présent projet de loi de finances propose de doter en 2017 la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR), portée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), de **3,397 milliards d'euros en AE et 3,360 milliards d'euros en CP**, ce qui représente une augmentation considérable des dotations par rapport à 2016 (+ 21,9 % en AE et + 24,9 % en CP, soit 610,3 millions d'euros et 643 millions d'euros de plus qu'en 2016). Cependant, ces évolutions sont largement « visuelles » dans la mesure où elles reviennent, **pour près de trois quarts de l'augmentation des crédits, à l'inscription dans le budget de la mission d'une charge préexistante** résultant de la réduction de 7 points de cotisation d'assurance-maladie des exploitants agricoles appliquée depuis le 1^{er} janvier 2016. En dehors de cette écriture, les crédits de paiement de la mission augmentent de 163 millions d'euros soit 4,8 %.

4. Encore faut-il tenir compte des ouvertures de crédits proposées dans le projet de loi de finances rectificative rendu public le 18 novembre 2016 qui modifie amplement les dotations de la loi de finances initiale pour 2016, en ouvrant des crédits supplémentaires d'un montant de 688,2 millions d'euros (en CP), dont votre rapporteur spécial Alain Houpert avait pu souligner le caractère inéluctable pour leur majeure partie. Il avait alors regretté que la **loi de finances initiale pour 2016** manque sur ce point de sincérité, observation dont la portée lui semble justifiée par la programmation budgétaire mise en œuvre depuis. Votre rapporteur spécial Alain Houpert s'inquiète à nouveau de la poursuite en 2017 d'une tendance à minorer les charges budgétaires devant peser sur le budget agricole.

5. Plus globalement, il convient de souligner que la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR) ne porte qu'une portion très minoritaire des concours publics à l'agriculture. Alors que la **contribution totale** du ministère au financement public du secteur agricole représenterait 5,2 **milliards d'euros en 2017** (en incluant les crédits d'enseignement agricole), le **financement communautaire** devrait atteindre environ **9 milliards d'euros tandis que les dépenses fiscales** dont certaines ne sont pas évaluées) représentent **2,8 milliards d'euros et que les concours des collectivités territoriales à l'agriculture**, qui mériteraient une estimation plus systématique, **s'élèvent, selon certains chiffrages, à 1 milliard d'euros**. Le périmètre de la **mission AAFAR** ne recouvre donc tout au plus que **moins de 28,8 % de l'ensemble des concours publics annuels à l'agriculture**, qui représentent **18 milliards d'euros**, hors prise en compte des transferts sociaux non budgétés.

6. Les crédits de la mission seront vraisemblablement impactés par d'importants reports de crédits de l'exercice 2016 compte tenu de l'ouverture très tardive des dotations nécessitées par le financement des plans successifs de soutien dont la chronicité conduit à relativiser le caractère exceptionnel et témoigne des crises très profondes que traverse l'agriculture française. Ainsi, en 2016, outre le prolongement du **plan de soutien à l'élevage** annoncé le 22 juillet 2015, et son extension au secteur végétal, un plan dit « pacte de consolidation et de refinancement » a été annoncé, le 4 octobre 2016. Ces mesures n'épuisent pas la liste des décisions d'adaptation à des crises plus ponctuelles, dont les importants sinistres sanitaires intervenus ces dernières années.

S'il ne saurait être question de remettre en cause le principe de **ces interventions d'urgence, qui sont tout à fait nécessaires aux yeux de vos deux rapporteurs spéciaux**, force est d'observer, qu'en l'état, l'information fournie ne permet pas de réaliser un suivi de ces mesures dont la portée effective ne peut ainsi être appréciée sur le plan budgétaire. La variété des mesures, qui portent sur les charges des exploitations (financières, fiscales et sociales) et des aides à l'investissement, notamment dans le domaine des bâtiments d'élevage, peut engager des aménagements de trésorerie ou des dépenses plus pérennes; par ailleurs l'horizon temporel de chaque mesure diffère et les conditions de leur application peuvent en être affectées d'autant qu'un certain nombre d'entre elles ménagent une forme de discrétionnarité. Enfin, les plans ont tendance à se superposer.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial Alain Houpert estime qu'un contrôle parlementaire de l'application des mesures d'urgence s'impose.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux suggèrent qu'un progrès de méthode soit réalisé pour que les indicateurs de performances des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances comportent un indicateur de suivi de l'application des plans d'urgence.

7. Votre **rapporteur spécial Yannick Botrel observe que, malgré le poids des crises, la programmation budgétaire pour 2017 traduit un engagement très soutenu pour soutenir et moderniser l'agriculture française**, en particulier, dans les territoires les plus en difficulté. Il souligne la nouvelle revalorisation de l'ICHN, l'amplification des mesures de soutien aux filières agricoles d'outre-mer et la poursuite de la montée en puissance des mesures agroenvironnementales et climatiques.

8. La dégradation des performances du secteur agroalimentaire face à la concurrence internationale se traduit par une baisse régulière de notre excédent commercial avec le reste du monde. Cette tendance est également observable pour le commerce intra-européen et dans nos échanges avec les États-Unis, ce qui montre que la perte de compétitivité de l'agriculture française n'est pas seulement due à l'affirmation de certaines agricultures émergentes. Dans ces conditions, **vos rapporteurs spéciaux rappellent toute la nécessité de veiller à la loyauté de la concurrence**. Des progrès devraient être accomplis dans le domaine des normes agricoles, qui peuvent passer par des décisions plus vigoureuses face à certains faits de dumping sanitaire ; de même le recours aux travailleurs détachés doit être mieux harmonisé en Europe tandis que les régimes fiscaux porteurs de pratiques dommageables de concurrence fiscale abusive doivent être mieux surveillés. Enfin, vos rapporteurs spéciaux regrettent que la **recommandation d'une réforme profonde du dispositif de soutien à l'exportation exposée par le Sénat n'ait pas été suivie d'effets tout en reconnaissant l'effort entrepris pour mieux doter en 2017 les moyens du dispositif de promotion de nos produits**.

9. Dans le contexte actuel, la quasi-absence de toute dotation au titre de la **gestion des crises et des aléas, que votre rapporteur spécial Alain Houpert condamne régulièrement, lui apparaît presque dérisoire. Il est vrai que les crédits ouverts à ce titre par le projet de loi de finances rectificative pour 2016 seront vraisemblablement reportés sur 2017**. Cependant, cette circonstance ne fait que renforcer la justification des critiques régulièrement adressées, mais sans le moindre effet, sur la programmation budgétaire. Au demeurant, ces choix de budgétisation renforcent l'opacité sur les implications réelles des mesures d'allègement de charges annoncées en cascade par le Gouvernement ces deux dernières années. Votre rapporteur spécial déplore par surcroît un certain « existentialisme » dans la gestion des mesures tendant à développer les prises en charge des risques agricoles. Il rappelle la ponction opérée sur la trésorerie du FNGRA en 2015 et les attermolements que connaît le projet de développer l'assurance récolte. Il s'interroge sur l'état d'avancement du « **contrat socle** » négocié avec les assureurs dans un contexte marqué par le recul de la pénétration de l'assurance récolte. Enfin, il appelle le Gouvernement à se montrer très vigilant face aux effets possibles du « big data » dans le secteur agricole sur les conditions d'assurance faites aux exploitants.

10. Selon votre rapporteur spécial Alain Houpert, les **refus d'apurement communautaires à venir font douter de la sincérité de la programmation 2017 de la mission**. Ces corrections, qui sont au cœur d'un **contrôle conduit en 2015 par vos rapporteurs spéciaux**, en commun avec notre collègue **François Marc**, sur les relations entre le budget communautaire et le budget national à travers la PAC, connaissent depuis 2013 une croissance considérable. En 2016 et 2017, il devait s'agir d'un minimum d'au moins 360 millions d'euros suite à l'identification en début d'année 2015 de **1,1 milliard d'euros** de corrections dues pour l'année en cours et pour les deux exercices suivants. À ce jour, il reste 409 millions d'euros à régler à ce titre. Le Gouvernement a proposé d'inscrire 357,6 millions d'euros de crédits en loi de finances rectificative de fin d'année quand la loi de finances initiale ne comportait pas de provisions budgétaires pour une dette certaine. La gestion cosmétique de ce dossier importe finalement moins que les risques considérables demeurant à provisionner. Un reliquat d'apurement devra être financé en 2017, ce que le projet de loi de finances ne prévoit pas. Par ailleurs, de nouveaux risques, pour des montants dépassant 600 millions d'euros sont mentionnés dans la réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux. Votre rapporteur spécial Yannick Botrel encourage les services du ministère dans leurs efforts pour mettre à niveau le cadre de gestion des crédits européens. Votre rapporteur spécial Alain Houpert remarque à nouveau que les conditions de budgétisation de ces risques ne sont pas satisfaisantes. Au-delà, il faut considérer la faible capacité de la France à mettre en œuvre correctement les enveloppes de la PAC, qui exercent des effets déplorables sur le plan budgétaire mais aussi très fâcheux pour les agriculteurs.

11. À cet égard, la mise en place d'un mécanisme **d'apports de trésorerie remboursables** pour compenser les refus de versement des aides européennes pour défaut de respect de leurs conditions, n'est certes pas une solution complètement satisfaisante à un problème qui est structurel. Votre rapporteur spécial Alain Houpert regrette que ce mécanisme n'évite pas à de nombreux exploitants de subir en plus des frais de dossier, **des charges de trésorerie indues**.

12. La mission « **Développement agricole et rural** » correspond au **compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR »**. Ses recettes proviennent du produit d'une taxe affectée dont le montant est évalué à **147,5 millions d'euros pour 2016**. Votre rapporteur spécial se félicite de **l'augmentation du financement d'actions par le biais de procédures d'appels à projets** (42,43 millions d'euros en 2016, soit 29 % des crédits du compte en 2016, contre 12,82 % en exécution 2014 ; sur le seul programme 776 le taux monte même à 42 %, contre 19 % en 2015). Il plaide pour la poursuite de cet accroissement de la part des dépenses destinées à ce type d'actions. En dépit des avancées constatées, votre rapporteur spécial estime que la **justification des dépenses reste encore insuffisante** pour s'assurer que les crédits ne sont pas distribués en vertu **d'une logique d'abonnement des organisations par lesquelles ils transitent**.

13. Votre rapporteur spécial Yannick Botrel souligne la quasi-stabilité des dotations prévues en faveur de la forêt, dans un contexte de réduction des charges de rétablissement des forêts dévastées par la tempête Klaus, qui permet d'accentuer les dotations prévues en faveur de l'investissement forestier. Il rappelle que les crédits du programme 149 ne sont qu'une partie de l'effort global de soutien public qui bénéficie aux acteurs du secteur forestier.

14. Il appelle à nouveau à privilégier les orientations exposées dans le rapport sur **la filière forêt-bois**, ses atouts, ses difficultés qu'il a récemment rendu avec notre collègue Alain Houpert et qu'il convient de mettre en œuvre¹. Il importe, **en particulier, de privilégier davantage le soutien à l'innovation et à la stratégie de montée en gamme** dans le domaine du bois. De plus, il rappelle qu'il existerait un intérêt certain à réorienter pour partie la fiscalité forestière vers l'investissement alors qu'elle est aujourd'hui centrée sur le patrimoine.

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

16. La situation financière de l'ONF a connu une amélioration, dont il faut se féliciter, du fait d'un niveau satisfaisant du cours du bois, qui demeure une variable évolutive. Ainsi, les efforts de l'office en matière d'**organisation interne** doivent être poursuivis, notamment pour ce qui concerne la mise en place d'une comptabilité analytique permettant d'identifier les charges propres à la gestion du « régime forestier » et l'optimisation de sa fonction ressources humaines. Votre rapporteur spécial rappelle que les missions de police de l'ONF justifient que cet établissement public, malgré son caractère industriel et commercial, emploie des agents sous statut de la fonction publique. Quant aux agents sous statut privé, il importe que l'ONF, pour pouvoir contribuer à la diffusion des emplois aidés et au développement de l'apprentissage, assume une politique de recrutement de qualité.

17. Quant au **centre national de la propriété forestière (CNPF)**, qui avait dû, en 2015, se financer grâce à son fonds de roulement largement excédentaire, sans bénéficier de dotation par le budget de l'État, celui-ci est revenu à son financement pour lequel une subvention pour charges de service public de 15,1 millions d'euros a été versée en 2016. La réduction de 8 emplois sous plafond constitue un engagement de maîtrise des charges.

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

18. Les objectifs de la transition énergétique conduisent à élever l'effort de mobilisation de la ressource pour satisfaire les différents usages du bois, ce qui suppose des efforts de collecte. Votre rapporteur spécial souhaite que les éventuels conflits d'usage pouvant se présenter soient surmontés au profit des utilisations les plus valorisées de la ressource et qu'un effort particulier accompagne la production de bois-matériaux.

19. Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » consacré au fonctionnement de la direction générale de l'alimentation (DGAL) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) fait l'objet d'un contrôle budgétaire que vos deux rapporteurs spéciaux exposeront dans les prochaines semaines.

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

Face à cet environnement, **vos rapporteurs spéciaux Yannick Botrel observe que la progression des crédits du programme (+ 4,3 %) témoigne de l'attention du Gouvernement à cette politique publique tout à fait essentielle.** Il souligne la poursuite de la mise à niveau des effectifs chargés du contrôle de l'abattage de volailles avec la création de **60 postes supplémentaires s'ajoutant aux 120 postes déjà créés les deux années précédentes.**

Votre rapporteur spécial Alain Houpert s'interroge sur le niveau de la programmation prévue au titre du règlement des contentieux avec les vétérinaires en mission, qui, pour absorber une part élevée des crédits supplémentaires, pourrait n'être pas suffisante pour couvrir les dépenses.

Votre rapporteur spécial Yannick Botrel rappelle l'urgence d'un traitement efficace de la tuberculose bovine, zoonose particulièrement grave, dont la prévalence dans les cheptels demeure beaucoup trop forte.

20. Les équilibres financiers du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rurale » - CAS DAR - ressortent comme particulièrement volatils. Des progrès ont été réalisés pour augmenter la part des financements de projets mais l'évaluation du dispositif, en particulier pour les financements du programme 776 doit impérativement être complétée afin que les interventions du compte soient mieux justifiées.

En application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au 10 octobre 2016.

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

PREMIÈRE PARTIE OBSERVATIONS SUR LA MISSION ET LES POLITIQUES AGRICOLES

I. UN BUDGET EN FORTE EXPANSION, CONTRIBUTION À UN SYSTÈME PLUS VASTE DE SOUTIENS À L'AGRICULTURE QUI MÉRITERAIT D'AVANTAGE DE CLARTÉ

Le présent projet de loi de finances propose de doter la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR)¹, portée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF)², de **3,397 milliards d'euros en AE et 3,360 milliards d'euros en CP (hors fonds de concours)**.

Évolution 2016-2017 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros et en %)

Programmes	LFI 2016		projet de loi de finances 2017		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
149 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » ³	1 642,3	1 569,0	2 234,8	2 201,0	+ 36,6 %	+ 40,3 %
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	487,1	485,8	509,1	506,6	+4,5 %	+4,3 %
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	658,0	662,4	653,8	652,8	- 0,6 %	- 1,4 %
Total mission	2 787,4	2 690,2	3 397,7	3 360,4	+ 21,9%	+ 24,9 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	859,9	859,9	868,6	868,6	+1,0%	+1,0%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

¹ Des évolutions de la structure gouvernementale ont influé sur la mission au cours des cinq dernières années. La mission s'appelait jusqu'au projet de loi de finances 2013 « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Les crédits de la pêche ayant été transférés à la mission « Écologie, développement et aménagement durables », un tel changement d'intitulé était devenu indispensable.

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).

³ Pour mémoire, en 2016, le projet de loi de finances initiale proposait d'ouvrir 277,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 291,3 millions d'euros de crédits de paiement au titre du programme 149 alors consacré à la politique forestière.

A. UN BUDGET EN FORTE EXPANSION

La **dotation de la mission en 2017 est caractérisée par une hausse marquée par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016** : les AE enregistrent une croissance sensible (+ 21,9 %, soit 610,3 millions d'euros de plus qu'en 2016) tandis que les CP sont en hausse encore plus forte, de 24,9 % (+ 670,2 millions d'euros).

Les crédits demandés couvrent, pour **25,8 %** d'entre eux, les **dépenses de personnel directes** du ministère (hors donc les dépenses de personnel des opérateurs qui sont financées par les subventions pour charges de service public qui leur sont versées).

Les dotations **hors crédits de personnel** sont très largement majoritaires (près de 75 % des crédits). Elles progressent fortement (en crédits de paiement de + 34,1 %) par rapport aux crédits adoptés en 2016. Elles sont pour l'essentiel portées par le programme 149 qui réunit les interventions en faveur de l'agriculture au titre du deuxième pilier de la politique agricole commune et la contribution du ministère à la politique de la forêt ainsi que, dans une moindre mesure, par le programme 206 pour la sécurité sanitaire des aliments.

L'augmentation en valeur de ces dotations s'élève à 634,5 millions d'euros concentrés sur le programme 149.

Cette augmentation est due pour 80 % à l'alourdissement des charges de protection sociale, en lien avec le coût budgétaire de nouveaux allègements de cotisations sociales spécifiques aux agriculteurs dont l'adoption a été favorisée par la nécessité de soutenir les revenus agricoles dans les crises (voir *infra*) qu'a traversées le secteur.

Plus d'un tiers du budget du ministère de l'agriculture (hors dépenses de personnel) est désormais consacré à assumer la charge budgétaire de certains régimes sociaux dérogatoires en faveur de l'agriculture.

Les **plafonds prévus par la programmation pluriannuelle avaient été légèrement dépassés** en 2016. En 2017, ils le seraient très largement. En effet, selon l'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les plafonds alloués à la présente mission sont fixés à 2,46 milliards d'euros en 2017 quand les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2017 sont de 3,36 milliards d'euros, dont 243,2 millions d'euros au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions ».

Vos rapporteurs spéciaux observent que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est dépassé de plus de 660 millions d'euros, soit plus d'un quart de dépenses au-dessus du plafond.

La programmation pluriannuelle de la mission

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017
Plafonds hors CAS « Pensions »	2,64	2,49	2,46

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

La mission AAFAR est marquée par ses dispositifs d'intervention (52,4 % des crédits de la mission en 2017). Ceux-ci, qui contribuent aux transferts des administrations publiques vers le secteur agricole à partir des dotations budgétaire qui les financent, sont loin de recouvrir l'ensemble des transferts au bénéfice du secteur agricole.

B. DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE D'UNE AMPLEUR BIEN SUPÉRIEURE

Les concours publics recensés par la commission des comptes de l'agriculture pour 2015 illustrent, à leur manière,¹ l'écart entre les dépenses financés par la mission et les transferts publics vers le secteur agricole.

¹ Sans doute perfectible.

Concours publics à l'agriculture sur budget national et communautaire en 2014 et 2015

CONCOURS PUBLICS (en millions d'euros)	2014 exécuté	2015 exécuté	évolution 2015/2014 en %
agriculture et développement rural	12 355,1	12 302,1	- 0,4 %
marchés et revenus agricoles	10 621,0	10 436,1	- 1,7 %
aides directes	7 334,0	6 741,4	- 8,1 %
régime de base et majorations	6 307,7	5 629,5	- 10,8 %
aides liées aux produits	1 026,3	1 111,9	+ 8,3 %
aides de marché	777,3	795,8	+ 2,3 %
Interventions sur les marchés et maîtrise de l'offre	38,6	37,3	- 3,3 %
organisation des filières	383,3	396,8	+ 3,5 %
modernisation dans les filières	234,5	238,6	+ 1,7 %
appui technique, génétique ...	24,9	24,6	- 1,2 %
promotion communication qualité	96,0	98,5	+ 2,6 %
irrégularités, apurements, litiges...	15,0	- 36,0	- 340,0 %
gestion des aléas de production	92,5	143,1	+ 54,7 %
calamités	21,7	47,6	+ 119,4 %
assurance récolte	70,8	95,5	+ 34,9 %
allègements de charges	2 402,2	2 791,8	+ 16,2 %
fiscales*	1 362,8	1 467,6	+ 7,7 %
sociales	1 027,0	1 267,0	+ 23,4 %
Financières (FAC, restructuration de la dette ...)	12,4	57,3	+ 362,1 %
développement rural et environnement	1 599,5	1 731,0	+ 8,2 %
installation, cessation, modernisation et maîtrise des pollutions	462,8	587,8	+ 27,0 %
compensation de handicaps naturels	613,6	829,5	+ 35,2 %
mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)	477,6	238,0	- 50,2 %
aménagement fonciers et hydrauliques, emploi rural	40,1	70,9	+ 76,8 %
activités hippiques	5,4	4,8	- 11,1 %
sécurité sanitaire des végétaux et des animaux	134,6	135,0	+ 0,3 %
service public de l'équarrissage	11,7	4,7	- 59,8 %
lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	122,9	130,3	+ 6,0 %

* hors déductions pour investissements, déductions pour aléas et abattements spécifiques aux jeunes agriculteurs, non connus pour 2015 (244 millions en 2014).

Source : MAAF/SSP 2015

On relève que la présentation traditionnelle de la part des concours publics à l'agriculture provenant du budget européen manque cette année en raison des difficultés de mobilisation des enveloppes prévues du fait de la suspension par l'Europe des paiements à la France (voir *infra*).

Pour faire face au décalage du calendrier de paiement des aides européennes en 2015, des apports de trésorerie remboursables (ATR) ont été mis en place avec pour objectif de surmonter les difficultés de trésorerie rencontrées par les agriculteurs en attente du versement des aides.

Ce mécanisme est repris dans le tableau ci-après à la colonne « Avances remboursables ». Ajoutées aux dotations de la colonne UE, les

provisions mentionnées à ce titre représentent le montant des enveloppes européennes auxquelles la France se trouverait normalement éligible si elle réunissait les conditions du versement des aides européennes.

Répartition de l'origine des financements des concours publics à l'agriculture selon les domaines en 2015

	Total	Avances remboursables	MAAF	UE	Autre
Marchés et revenus agricole	10 436	5 973	1 125	547	2 791
Développement rural	1 731	794	332	495	110
Total	12 167	6 768	1 457	1 042	2 901

Source : MAAF/SSP 2015

Les dépenses réalisées à partir des dotations de la mission sont traditionnellement largement cofinancées par l'Union européenne même si la progression des crédits destinés à financer les allègements de cotisations sociales conduit à une diminution du taux de cofinancement. En outre, l'Union européenne fait retour vers la France par les aides du premier pilier de la PAC.

Au total, un peu plus de 9 milliards d'euros sont dépensés en France à ce titre.

L'architecture des soutiens de la PAC

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) réformée en 2015, les dispositifs existants jusqu'en 2014 (régime de paiement unique, prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, autres paiements couplés) ont été remplacés par les dispositifs suivants :

I. Les aides découplées (5,17 milliards d'euros)

L'aide découplée qui existait en 2014, appelée droit au paiement unique (DPU), est remplacée par une aide en trois parties : le paiement de base, appelé DPB (droit au paiement de base), le paiement vert et le paiement redistributif.

Le **paiement de base** est versé en fonction des surfaces détenues par les agriculteurs. En 2015, sa valeur est liée aux paiements historiquement reçus en 2014. Elle doit progressivement converger pour que l'aide à l'hectare apportée à chaque agriculteur se rapproche de la valeur moyenne nationale, réduisant ainsi les disparités entre agriculteurs. L'enveloppe européenne de la France s'élève à ce titre pour 2016 à **3,2 milliards d'euros**.

Le **paiement vert** sera versé en complément des DPB à tout exploitant qui respecte (sauf cas dérogatoires) un ensemble de trois critères :

- contribuer au maintien au niveau régional, d'un ratio de prairies permanentes par rapport à la surface agricole utile et ne pas retourner certaines prairies permanentes dites « sensibles » ;
- réunir une diversité des assolements sur ses terres arables ;
- disposer de surfaces d'intérêt écologique (SIE) sur son exploitation, c'est à dire avoir des éléments (arbres, haies, bandes tampon, certains types de cultures...) correspondant à au moins 5 % de la surface en terres arables et SIE, et situées sur ces terres arables ou adjacentes. L'enveloppe européenne de la France s'élève à ce titre pour 2016 à **2,2 milliards d'euros**.

Le **paiement redistributif** est un paiement découplé, d'un montant fixe au niveau national payé en complément des DPB de l'exploitation, dans la limite de 52 hectares par exploitation. L'enveloppe européenne de la France s'élève à ce titre pour 2016 à **700 millions d'euros**.

Par ailleurs, un paiement additionnel aux jeunes agriculteurs, d'un montant fixe au niveau national (dépendant du nombre de demandes), sera payé en complément des DPB, à chaque exploitation comportant un jeune agriculteur, dans la limite de 34 hectares. L'enveloppe européenne de la France s'élève pour 2016 à **72 millions d'euros**.

II. Les aides couplées (1,086 milliard d'euros)

Les aides couplées représentent désormais 15 % de l'enveloppe du 1^{er} pilier (contre 10 % dans la précédente PAC, jusqu'en 2014). Elles permettent aux États membres de mettre l'accent sur leurs priorités.

Elles concernent les aides suivantes en 2017 :

- les aides aux **bovins allaitants**, avec trois montants d'aides à la tête selon la taille du cheptel, pour un montant de 640,3 millions d'euros ;
- les aides aux **bovins laitiers**, avec notamment des montants différenciés en zone de montagne et des majorations pour les nouveaux producteurs, pour un total de 133,8 millions d'euros ;
- les aides aux veaux sous la mère et veaux agriculture biologique, pour 4,8 millions d'euros ;
- les aides ovines, avec des aides complémentaires aux premières brebis, pour les élevages en contractualisation ou vente directe, ou engagés dans des filières sous signe de qualité, ayant une productivité supérieure ou détenus par des nouveaux producteurs, pour un total de 119,5 millions d'euros ;
- les aides caprines, avec une majoration pour les éleveurs caprins adhérents au code mutuel de bonnes pratiques en élevage caprin ou formés au guide de bonnes pratiques d'hygiène, pour 14,3 millions d'euros ;
- l'aide à la production de légumineuses fourragères pour les éleveurs, avec un objectif de 94,0 millions d'euros ;

- l'aide à la production de soja, avec un objectif de 5,7 millions d'euros ;
- l'aide à la production de protéagineux, avec un objectif de 33,6 millions d'euros ;
- l'aide à la production de légumineuses fourragères destinées à la déshydratation, avec un objectif de 7,7 millions d'euros ;
- l'aide à la production de semences de légumineuses fourragères, avec un objectif de 3,8 millions d'euros ;
- l'aide à la production de blé dur dans les zones traditionnelles de production, pour 6,7 millions d'euros ;
- les aides à la production de fruits transformés (prune d'Ente, cerise bigarreau, pêches pavie, poires Williams et tomates), pour 15,3 millions d'euros ;
- l'aide à la production de pommes de terre féculières, pour 1,9 million d'euros ;
- l'aide à la production de chanvre textile, pour 1,7 million d'euros ;
- l'aide à la production de houblon, pour 0,3 million d'euros ;
- l'aide à la production de semences de graminées, pour 0,5 million d'euros ;
- à compter de 2017, l'aide à la production de riz, pour 2 millions d'euros.

III. Les programmes opérationnels de l'organisation commune de marché (389 millions d'euros)

• Le programme apicole

Le programme apicole communautaire se décline en programmes nationaux triennaux, en vue d'améliorer les conditions de production et de commercialisation des produits de l'apiculture par la mise en œuvre d'une liste de mesures dans lesquelles doivent s'inscrire les actions des États membres : assistance technique, lutte contre la varroase, rationalisation de la transhumance, analyses du miel, repeuplement du cheptel apicole, recherche appliquée, suivi du marché et amélioration de la qualité des produits.

La programmation 2014-2016 dispose d'un budget annuel de 7 millions d'euros dont 3,5 millions d'euros de cofinancement communautaire.

• La mise en œuvre de la stratégie nationale pour les programmes opérationnels (PO) fruits et légumes

Des programmes opérationnels (PO) d'une durée de trois à cinq ans prévoient un cofinancement communautaire à 50 % de mesures d'investissement ou visant à atteindre certains objectifs fixés à la PAC. Le taux d'organisation du secteur en France permet à plus de 260 organisations de producteurs (OP), parfois organisées en association d'organisations de producteurs (AOP) et concentrant près de 50 % de la production agricole française de fruits et légumes, de bénéficier de ces mesures de soutien. Parmi elles, un peu plus de 200 structures ont présenté des PO et bénéficient d'un soutien communautaire de l'ordre de 105 millions d'euros par an, ce qui correspond à des dépenses liées au PO de l'ordre de 210 millions d'euros par an.

• Le programme de soutien au secteur de l'huile d'olive et des olives de table

Le programme de soutien communautaire au secteur de l'huile d'olive et des olives de table regroupe les actions relevant de six domaines :

- le suivi et la gestion du marché ;
- l'amélioration de l'incidence environnementale de l'oléiculture ;
- l'amélioration de la compétitivité de l'oléiculture par la modernisation ;
- l'amélioration de la qualité de la production d'huile d'olive et d'olives de table ;
- le système de traçabilité, la certification et la protection de la qualité de l'huile d'olive et des olives de table ;
- la diffusion d'informations sur les actions menées afin d'améliorer la qualité de l'huile d'olive et des olives de table.

Le montant annuel alloué par l'Union européenne selon l'État membre bénéficiaire : ce montant est de 576 000 euros par an pour la France.

• Le programme national d'aides viticoles

Sur la période 2014-2018, le budget européen dédié à la France dans ce cadre est de 1,4 milliard d'euros. Les trois principales mesures d'aides retenues sont :

- l'aide à la restructuration et la reconversion du vignoble, pour un montant prévisionnel de 500 millions d'euros sur cinq ans, afin de soutenir les projets des exploitations viticoles procédant à une restructuration ou une reconversion de leur vignoble, dans l'objectif d'améliorer leur compétitivité ;

- l'aide aux investissements matériels ou immatériels dans les installations de transformation, l'infrastructure de vinification ou la commercialisation du vin, pour un montant prévisionnel de 450 millions d'euros sur cinq ans, afin d'améliorer les performances globales des entreprises ;

- la promotion des vins français bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée ou les vins sans indication géographique avec mention du cépage, pour un montant prévisionnel de 258 millions d'euros sur cinq ans. Ces programmes de promotion ont pour objectif d'améliorer la compétitivité de ces vins dans les pays tiers concernés ou de communiquer sur les signes de qualité ou la consommation responsable lorsqu'il s'agit d'actions réalisées au sein de l'Union européenne.

IV. Les programmes de développement rural du second pilier de la PAC (11,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020)

Depuis 2015, la programmation du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), se base sur des taux de cofinancement modifiés par rapport à la programmation actuelle. Un taux de cofinancement de base maximal est fixé dans le règlement : il est de 53 % dans le cas général (au lieu de 50 % lors de la programmation précédente), 63 % pour les régions en transition et 85 % dans les régions de convergence et les régions ultra-périphériques.

Un taux de cofinancement supérieur est possible pour quelques mesures en lien avec la stratégie Europe 2020 :

- jusqu'à 75 % pour les opérations contribuant à la protection de l'environnement, à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique (notamment les mesures agro-environnementales et climatiques, les aides à l'agriculture biologique et l'indemnité compensatoire de handicap naturel-ICHN) ;

- jusqu'à 80 % pour la formation, l'installation, la création de groupements de producteurs, la coopération et Leader (90 % pour les régions de convergence) ;

- 100 % pour les projets financés à partir d'un transfert de crédits du 1^{er} pilier.

L'État demeure un des principaux financeurs du développement rural, notamment pour :

- l'ICHN, dont l'État est unique cofinancier avec 256 millions d'euros en AE et CP pour 2016 ;

- les MAEC et les aides à l'agriculture biologique, pour lesquelles une nouvelle campagne de contractualisation a été lancée en 2016, avec 70,6 millions d'euros en AE et 66,6 millions d'euros en CP ;

- les aides à l'installation, avec 25,6 millions d'euros en AE et 19,0 millions d'euros en CP pour 2016 ;

- la modernisation des exploitations agricoles, avec 84,5 millions d'euros en AE et 29,5 millions d'euros en CP pour 2016 ;

- la protection des troupeaux contre la prédation, et le pastoralisme, pour 11,3 millions d'euros en AE et 9,1 millions d'euros en CP pour 2016 ;

- la politique forestière et notamment la restauration des terrains de montagne (1,2 million d'euros en AE et 2,2 millions d'euros en CP pour 2016).

À partir de 2014, l'ICHN a été fortement revalorisée :

- en 2014, l'ICHN a été revalorisée de 15 % ;

- à partir de 2015, un complément de 70 euros/ha de surfaces fourragères dans la limite de 75 ha a été ajouté, suite à la suppression de la Prime herbagère agroenvironnementale (PHAE). Le coût total annuel de ce complément est de 360 millions d'euros, soit 90 millions d'euros de crédits État et concernera tous les bénéficiaires de l'ICHN ;

- l'ICHN est ouverte à de nouveaux bénéficiaires, suite aux négociations intervenues avec la Commission européenne, pour un coût est estimé à 9 millions d'euros par an dont 2,3 millions d'euros de crédits État ;

- à partir de 2016, l'ICHN est ouverte aux éleveurs laitiers dans les zones défavorisées simples et de piémont. Le coût annuel en est estimé à 60 millions d'euros, dont 15 millions d'euros de crédits de l'État, et portera le nombre de bénéficiaires de l'ICHN à 99 000.

L'augmentation des enveloppes de crédits de la mission pour l'ICHN atteint 256 millions d'euros en 2016 et 264 millions d'euros en 2017.

Concernant la modernisation, le budget en avait été porté en 2015 à 56 millions d'euros par an sur la période de programmation (soit 26 millions d'euros par an de plus que pour les années 2012 à 2014). Dans le cadre du plan de soutien à l'élevage de 2015, ces montants ont été augmentés de 30 millions d'euros pour porter la contribution nationale à 85 millions d'euros par an pour la période 2015-2017. L'enveloppe annuelle consacrée au plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE), intégrant notamment les crédits apportés par les régions, les agences de l'eau et l'Union européenne, atteint ainsi près de 350 millions d'euros par an. Un effet de levier en est attendu devant générer plus d'un milliard d'euros d'investissements par an. Fin août 2016, soit un peu plus d'un an après le démarrage de la nouvelle programmation, 11 965 dossiers d'aide à l'investissement dans les exploitations agricoles ont été engagés pour un total de 400 millions d'euros d'engagements et 65 millions d'euros ont été versés aux agriculteurs. À titre de comparaison, de 2009 à 2013, le niveau d'engagement annuel était de 100 millions d'euros.

Les **dotations communautaires accordées au titre de la politique agricole commune (PAC)**, représentent 62 % du total des dépenses de l'UE réparties sur notre territoire en 2015 (contre 68 % en 2013 et environ 75 % les années précédentes), continuant de faire de notre pays le premier bénéficiaire de cette politique communautaire (16 % du total) devant l'Espagne et l'Allemagne.

Il faut cependant considérer que **rapportée au nombre d'habitants, l'enveloppe agricole destinée à la France ne classe notre pays qu'au onzième rang** dans l'UE (136 euros par habitant contre 348 euros par habitant pour l'Irlande, première de ce classement).

Il faut encore **s'inquiéter des suites du « Brexit »** sur le budget européen et sur les « retours agricoles » qu'il réservera à la France.

Enjeux budgétaires et conséquences pour la PAC

Le Royaume-Uni est l'un des premiers contributeurs du budget européen malgré l'existence depuis 1984 du « rabais britannique ». ¹ L'impact du Brexit sur le budget européen constituera un enjeu majeur des négociations à venir : il dépendra notamment des conditions du futur partenariat (notamment maintien ou non d'une contribution britannique au budget de l'Union européenne) et de son calendrier de sortie.

¹ Quatrième contributeur sur la période 2010-14 (15,2 milliards d'euros) et deuxième contributeur net (différence entre les contributions totales d'un État membre et le montant des dépenses européennes sur son territoire, soit 8,4 milliards d'euros pour le Royaume-Uni) derrière l'Allemagne (14,2 milliards d'euros) et devant la France (7,6 milliards d'euros) et l'Italie (5,5 milliards d'euros).

Le Brexit devrait être effectif pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) post 2020 dont les négociations débiteront en 2017. Cependant, si la Commission européenne souhaite l'intégrer dans sa révision à mi-parcours du CFP actuel 2014-2020¹, l'impact pourrait être effectif dès les exercices 2019 et 2020.

Dans ce contexte, un maintien des objectifs globaux du CFP actuel impliquerait une contribution accrue des autres États membres au budget de l'Union. Les contributeurs nets seraient les plus sollicités, surtout ceux bénéficiant d'une réduction sur le financement du rabais britannique (Allemagne, Pays-Bas, Autriche et Suède). L'impact pour la France, qui prend en charge près du quart du rabais britannique, varierait selon la forme de partenariat finalement retenu : en cas de retrait total ou de scénario de type « suisse » (accord bilatéral avec l'UE et participation au budget), cet effet serait atténué. En cas de scénario de type « norvégien » (participation à l'espace économique européen et au budget), il pourrait même s'avérer budgétairement positif comme indiqué par votre commission des finances dans son rapport de juin 2016² qui avait estimé que l'impact budgétaire pour la contribution française pourrait varier de - 0,2 à + 1,8 milliard d'euros.

Une révision à la baisse des objectifs du CFP actuel alliée à une baisse globale des dépenses de l'Union est aussi **envisageable** à l'occasion du Brexit dans un contexte de contrainte budgétaire forte sur les budgets nationaux et de pressions sur le budget européen répondant aux priorités nouvelles liées à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme. Dans ce second scénario, **le budget de la PAC pourrait être menacé, mais avec un impact atténué dans le CFP actuel** en raison des enveloppes pré-allouées par État membre jusqu'à 2020 (mais qui ne couvrent toutefois pas la majorité des mesures d'intervention sur les marchés), mais aussi du taux de retour britannique sur la PAC proportionnellement plus élevé que sur les autres politiques.

Par ailleurs, il convient de tenir compte des **dépenses fiscales rattachées à la mission**.

Les **37 dépenses fiscales** désormais rattachées au programme 149 devraient avoir un coût de **2,831 milliards d'euros en 2017**, dont 2,67 milliards d'euros pour les impôts perçus par l'État et 159 millions d'euros pour les dépenses fiscales concernant les impôts locaux prises en charge par l'État.

Au total, alors que la contribution totale du ministère au financement public du secteur agricole représenterait 5,12 milliards d'euros³ en 2017 hors dépenses fiscales (2,8 milliards d'euros prévus), le **financement communautaire** devrait atteindre un peu plus de **9 milliards d'euros** (dont 6,8 milliards d'euros au titre du premier pilier) tandis que les concours

¹ Comme le permet le règlement fixant le CFP actuel qui prévoit une révision en cas d'élargissement mais rien en cas de sortie d'un État membre.

² Rapport d'information n° 656 (2015-2016) du 1^{er} juin 2016. « Le Brexit : quelles conséquences économiques et budgétaires ? » de M. Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances.

³ Ce montant correspond au périmètre du ministère, et non à celui de la mission. Il ajoute à ses crédits ceux destinés à l'enseignement agricole.

apportés par les collectivités territoriales sont estimés à environ un milliard d'euros par an. Quant aux dépenses fiscales, identifiées dans le projet annuel de performances, elles s'élèvent à 2,8 milliards d'euros (y compris, les dépenses fiscales locales prises en charge par l'État).

À partir des dernières données d'exécution disponibles, vos rapporteurs spéciaux observent que **le périmètre de la mission AAFAR représente moins de 20 % de l'ensemble des concours publics annuels à l'agriculture, qui, en retenant des conventions restrictives (voir *infra*), peuvent être évalués à 18 milliards d'euros.**

Cette dernière estimation minore sans doute les transferts bruts des administrations publiques vers le secteur agricole dans la mesure où des allègements généraux de cotisations sociales, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ou encore des allègements fiscaux, comme le crédit d'impôt recherche, les remises ponctuelles sur impôts ou les avantages que peut procurer le régime simplifié d'imposition ne sont pas comptabilisés dans ces transferts.

À l'inverse, **les prélèvements obligatoires acquittés par le secteur agricole ne sont pas comptés** alors qu'ils occasionnent des transferts du secteur vers les administrations publiques, qui viennent réduire la portée effective des interventions dont bénéficie le secteur agricole.

Une forme d'opacité demeure. Dans ces conditions, **il faut souhaiter qu'une vision plus claire des transferts nets entre les administrations publiques et le secteur agricole soit accessible à l'avenir, à un niveau agrégé mais aussi par grands secteurs de la production agricole.**

II. LA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE, LES ANNÉES DE CRISES PÈSENT

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

Ces crises se sont plaquées sur une « Ferme France » qui rencontre des difficultés à persister dans son modèle d'agriculture diversifiée. Entre 2010 et 2014, le nombre des exploitations aura diminué de près de 10 %. Si cette profonde dégradation du tissu agricole n'a pas eu de correspondance dans les évolutions de la surface agricole utilisée et si elle a contribué à une certaine résilience du revenu agricole moyen, apprécié par chef d'exploitation en activité, elle traduit ce qui est plus qu'un effritement de la base agricole française, qui, apparemment, touche principalement ses marges.

Dans ce contexte, il faut ajouter une inquiétude quant à l'efficacité, voire la nature même des amortisseurs traditionnels des crises agricoles. Les

canaux structurels par lesquels agissent les soutiens agricoles paraissent de moins en moins à même d'exercer ce rôle de sorte que des mesures exceptionnelles doivent de plus en plus intervenir pour soutenir les revenus agricoles. La répétition des crises tend à conférer à ces mesures exceptionnelles, conçues pour les « temps de crise », une dimension structurelle alors qu'elles ne vérifient aucune des propriétés des instruments utilisés pour piloter le devenir de l'agriculture française. Par ailleurs, par leur poids budgétaire, ces amortisseurs tendent à être également des concurrents des moyens employés dans le cadre des différentes actions publiques qui concourent à la conduite de la politique agricole française.

A. TOUTES NE MOURAIENT PAS...

Les différentes filières de production ont connu, avec plus ou moins de force, une conjonction défavorable marquée par une baisse des prix et des difficultés à s'inscrire dans la trajectoire mondiale, qui l'explique principalement, la hausse des productions agricoles dans un contexte de fluctuations parfois fortes de la demande.

Les stabilisateurs économiques ont pu jouer, notamment la baisse des prix des consommations intermédiaires, aliments et énergie, mais ils n'ont pas suffi à compenser la dégradation des conditions de marché, d'autant moins que, dans certains cas, ces stabilisateurs en ont été l'un des résultats.

Les mécanismes de soutien de la politique agricole commune dans son ancienne formule qui demeurent disponibles dans un nombre limité de cas ont été réactivés. Ainsi en est-il allé de l'intervention publique dans le secteur laitier. Ce retour à des formes de régulation cycliques, qui ne bénéficient pas d'un consensus, devrait être pris au sérieux, comme représentant peut-être un « signal faible » d'une difficulté structurelle rencontrée par la politique agricole européenne, celle d'une union entre des préférences collectives marquées par des objectifs hors marché et une tendance au désengagement des régulateurs.

Les filières agricoles en 2015

I - Secteurs de l'élevage (lait et viande)

- La filière laitière française n'a pas réussi à compenser la chute des cours par l'augmentation de la récolte, en contraste avec ses grands concurrents européens. La présentation des productions à l'intervention publique qui a beaucoup progressé doit beaucoup de cette dynamique à la France. Les sensibilités inégales des productions européennes face à la crise témoignent de l'existence en France de problèmes structurels qui semblent concentrés dans certains bassins de production.

Dans la filière du lait de vache, l'année 2015 a été marquée par la fin du régime des quotas laitiers. À partir du 1^{er} avril 2015, les États membres de l'Union européenne ont pu produire au-delà de leur quota historique, sans pénalité, certains États d'Europe du nord ayant anticipé cette évolution en augmentant leur production dès la campagne 2014-2015.

La forte croissance de la production laitière mondiale et le ralentissement de la demande, notamment chinoise, ont pesé dès le deuxième trimestre 2014 sur les cours des produits industriels (principalement lait écrémé en poudre et beurre) dont les prix se situaient néanmoins à des niveaux élevés.

L'embargo russe décidé en août 2014 a ensuite accéléré la chute des cours des produits industriels en raison du report des fabrications de fromages (produit principalement exporté vers la Russie) vers celles de poudres de lait et de beurre.

Afin de remédier aux conséquences économiques de cette décision, la **Commission européenne a mis en œuvre des mesures exceptionnelles de stockage privé et d'intervention publique** portant sur le beurre et la poudre de lait écrémé.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande s'est poursuivi en 2015 et a annulé la remontée traditionnelle des cours pendant l'été.

Après une longue baisse, **le cours de la poudre de lait écrémé est tombé en juillet 2015 sous le prix d'achat à l'intervention fixé à 1 698 euros/t.**

Les industriels ont alors offert des volumes à l'intervention : au 31 décembre 2015, **40 000 tonnes de poudres** avaient été offertes à l'intervention publique. Après un rebond en septembre-octobre, les cours des ingrédients laitiers ont de nouveau fléchi fin 2015.

En moyenne sur l'année 2015, **le prix du lait standard** (TB 38 - TP 32) s'est établi à 309 euros/1000 litres, 55 euros de moins que le très bon niveau de 2014 (- 15 %). Il est ainsi retombé **sous le niveau de 2012**. Cette moyenne masque des écarts croissants entre bassins et surtout entre laiteries.

Dans ce contexte de baisse des prix, la collecte est restée très dynamique dans l'Union européenne en 2015. Elle a atteint 151,8 millions de tonnes au total sur l'année, soit 3,3 millions de tonnes de plus que le très bon niveau de 2014 (+ 2,2 %). La moitié de cette hausse est le fait de deux pays seulement, les Pays-Bas et l'Irlande. **En France, en 2015, la collecte est restée stable** au niveau national et n'a que peu progressé dans les régions les plus dynamiques.

Sur le début de l'année 2016, la collecte européenne a poursuivi sa hausse (+ 4,5 % de janvier à mai 2016 par rapport à janvier-mai 2015) tandis que la collecte française est restée stable (+ 0,6 % sur la même période).

Le cours du beurre a montré des signes de reprise à partir du printemps 2016 mais celui de la poudre de lait écrémé se trouvait toujours au niveau de l'intervention en août 2016.

Les offres à **l'intervention** ont continué à un rythme soutenu : environ **330 000 tonnes** ont été offertes (prix fixe + adjudication) entre le 1^{er} janvier et le 7 août 2016 au niveau européen, dont environ **64 000 tonnes en France** (près de 20 % du total). Dans ce contexte, le prix du lait a poursuivi sa baisse pour atteindre en moyenne 284 euros/1000 litres en juin 2016, en moyenne nationale.

Dans la filière laitière caprine, la production de lait de chèvre n'a toujours pas redécollé en 2015 en dépit de conditions de marché plutôt favorables. Elle est restée quasiment stable à 586 millions de litres. Les cessations d'activité sont encore nombreuses, notamment en Poitou-Charentes et en Rhône-Alpes, deux bassins pénalisés par la pyramide des âges des éleveurs. L'agrandissement des troupeaux et la timide reprise des installations ne sont toujours pas parvenus à compenser ces arrêts. En termes de marché, après avoir chuté en 2014 faute de disponibilités, les ventes de fromages de chèvre ont très nettement repris en 2015.

Dans la filière du lait de brebis, au cours de la campagne 2015 (novembre 2014 à octobre 2015), la collecte française de lait de brebis a reculé de 0,4 %, en raison de la baisse du nombre de brebis et de la mauvaise qualité des fourrages récoltés durant l'été humide de 2014. La collecte a régressé légèrement dans les Pyrénées-Atlantiques et dans le rayon de Roquefort, mais a progressé en Corse et en dehors des trois bassins traditionnels. La production de fromage a augmenté et les exportations sont restées dynamiques. Les achats de fromages de brebis par les ménages ont progressé de 1,5 % en volume et en valeur, et la consommation de fromages AOP a progressé de 1,7 % en volume.

Dans la filière laitière biologique, la hausse du nombre d'exploitations et du cheptel laitier certifiés bio se poursuit en 2015. En fin d'année, 2 166 exploitations laitières ont livré du lait certifié bio, 57 de plus qu'un an plus tôt (+ 3%). La collecte de lait bio a ainsi progressé de 6 % par rapport à 2014 pour atteindre 575 000 tonnes en 2015. Depuis 2011, elle a bondi de 219 000 tonnes (+ 63%), cette hausse représentant 30 % de celle de l'ensemble de la collecte sur la même période soit une contribution nettement plus forte que la part de la collecte bio dans le total. La collecte de lait bio représente, fin 2015, 2,3 % de la collecte nationale.

Dans le secteur du porc, après plusieurs années de recul, la production française est restée stable en 2015 mais le poids moyen à l'abattage a augmenté de 1,4 %. Dans le même temps, les principaux producteurs européens ont augmenté leur production en 2015 : l'Allemagne (+ 0,7 %), l'Espagne (+ 8,8 %), la Pologne (+ 0,7 %) et les Pays-Bas (+ 1,6 %). Le secteur semble accuser de réels fragilités face à des concurrents européens qui, pour certains, tirent mieux leur épingle du jeu. L'économie du porc est de plus en plus exposée aux variations de la demande chinoise.

Les exportations françaises de viandes fraîches et congelées ont diminué d'environ 5 % en 2015. La baisse des exportations vers l'Union européenne est particulièrement marquée (- 9 %), situation préoccupante puisque l'UE assure trois quarts des débouchés. Elle n'a pu être compensée par la hausse des ventes sur les pays tiers (+ 5 %). Le plus fort recul est intervenu sur le principal marché, l'Italie (- 20 %), où sont commercialisés des carcasses lourdes et des jambons avec os.

Les concurrents européens (Espagne, Allemagne, Danemark) ont été particulièrement efficaces sur ce marché. Les exportations vers les pays tiers ont progressé notamment vers l'ensemble Chine/Hong Kong (+ 40 %), Taiwan (+ 160 %) mais ont diminué vers deux marchés traditionnels à forte valeur ajoutée, le Japon (- 10 %, cœur de longe) et la Corée du Sud (- 20 %, poitrine grasse). Malgré des disponibilités importantes et un approvisionnement largement couvert par les abattoirs français, les importations de viandes fraîches et congelées n'ont que faiblement diminué (- 3 %), notamment au 1^{er} semestre (- 1 %). Pour la deuxième année consécutive, les **importations espagnoles** ne progressent plus, elles ont diminué de 1 % en 2015 mais représentent encore **72 % de l'approvisionnement extérieur français**. Les achats en provenance d'Allemagne et du Danemark ont également reculé (- 13 % et - 23 %) ce qui ne témoigne pas nécessairement d'un affaiblissement compétitif de ces pays qui peuvent avoir entrepris des arbitrages dynamiques de leurs ventes; ils ont en revanche progressé pour ceux issus du Royaume-Uni, d'Irlande, de Belgique, des Pays-Bas et de Pologne.

Ainsi, face à un marché européen largement approvisionné, au passage de deux pays européens au rang d'exportateur net et où la production continue d'augmenter, et devant la fermeture du marché russe, les acteurs du commerce de pièces ont eu du mal à tirer leur épingle du jeu au 1^{er} semestre 2015, à un tel point que la France était en passe de devenir en volume de nouveau déficitaire en viande de porc. Les meilleurs résultats au second semestre tant à l'importation (légère contraction des achats) qu'à l'exportation ont cependant permis à la France d'éviter cette situation et de dégager un solde positif en 2015, mais à nouveau en recul par rapport à 2014.

La France importe majoritairement des produits à haute valeur ajoutée (pièces de découpe très avancée pour les salaisonnières et produits transformés).

La consommation des ménages (environ 70 % de la consommation totale), est défavorablement orientée: les achats de porc frais auraient diminué d'un peu plus de 4 % en 2015, et notamment de 7 % pour la longe (côte et rôti). En ce qui concerne, les produits de charcuterie, ils sont pour la première fois légèrement orientés à la baisse (- 0,6 %), après avoir été stables en 2014.

La filière a bénéficié de la baisse significative du prix de l'aliment qui s'est accentuée depuis septembre 2015 et se poursuit encore en avril 2016. En avril 2016, l'indice est inférieur de 5,9 % à son niveau d'avril 2015, à 225 euros la tonne.

Après un début d'année 2016, où le prix a été historiquement bas, les cours remontent au niveau de ceux de l'été 2015, soit 1,41 euro/kg.

Les exportations se reprennent depuis le début de 2016 grâce au dynamisme de la demande asiatique et notamment chinoise ce qui tire les cours dans l'Union européenne. La Chine, premier client de l'UE (entre 70 % et 80 % de l'approvisionnement chinois est fourni par l'Union européenne), a doublé ses importations totales de viande de porc entre mars 2015 et mars 2016. La dépendance de la filière porcine européenne au marché chinois s'accroît donc fortement. De son côté, la baisse des importations observée depuis 2015 se poursuit : - 13,7 % en mars 2016 par rapport à mars 2015. Elle touche particulièrement nos deux principaux fournisseurs, l'Espagne et l'Allemagne.

Dans le secteur de la viande bovine, le volume abattu en 2015 est en augmentation de 2 % par rapport à 2014, ce qui inverse la tendance des années précédentes. Ces évolutions s'accompagnent d'une baisse des prix qui pèse sur les revenus de marché des éleveurs.

L'année 2015 a été marquée par :

- une augmentation du troupeau allaitant tout au long de l'année (56 200 têtes au 1^{er} décembre 2015 soit une hausse de 1,3 % par rapport à 2014). Le troupeau laitier reste quasi stable (- 0,4 %) alors qu'il avait augmenté les années précédentes en lien avec la fin des quotas laitiers en avril 2015.

- un afflux de réformes laitières au second semestre, entraînant une forte chute du prix des vaches laitières et impactant aussi le cours des femelles du troupeau allaitant (vaches et génisses de races à viande). Dans ce contexte, un repli de 2,3 % de la cotation de la vache O3 entrée abattoir s'est produit (soit une baisse de 8 centimes d'euro/kg net par rapport à 2014 ;

- la consommation française en viande ressort en légère hausse en 2015, (+ 0,4%) après plusieurs années de baisse. Néanmoins, celle-ci est en profonde mutation avec une progression de la restauration hors domicile, portée par le succès des chaînes de fast-food et, au sein des achats des ménages, une explosion de la consommation de steak haché (42 % des achats des ménages en 2014, contre 37 % en 2008). L'essentiel de la viande hachée provient de la viande de vache laitière, française et européenne. Ce segment de la demande n'est donc pas porteur pour les animaux du troupeau allaitant ;

- une augmentation des exportations en vif : alors que la production de veaux de boucherie est en repli en 2015, l'augmentation des exportations de broutards a entraîné une hausse de plus de 4 % de la production totale de bovins de moins d'un an par rapport à 2014. Ainsi, les exportations totales de broutards (85 % des exportations de bovins d'élevage) ont dépassé de près de 7 % les niveaux atteints en 2014, malgré la détection d'un foyer de FCO en septembre qui a perturbé les ventes des cinq derniers mois de l'année. Les ventes vers l'Italie, principale destination des broutards français, ont reculé de près de 2 % (baisse de la demande italienne et hausse de la concurrence d'autres pays) mais une demande turque de broutards légers a pris le relais avant d'être interrompue en octobre 2015, conséquence de la FCO et des mesures sanitaires mises en place.

Ainsi sur le marché français, en 2015, les cotations des jeunes bovins R3 et U3 ont été en repli de 3 centimes à la fois pour les conformations R3 (- 0,7 %) et U3 (- 0,6 %).

En dépit d'une diminution des charges générales et du coût de l'aliment en particulier, la rentabilité des exploitations allaitantes s'est dégradée, conduisant pour les plus fragiles d'entre elles à des difficultés de trésorerie.

Le début de l'année 2016 a globalement été orienté à la hausse du cheptel, les éleveurs le conservant globalement pour optimiser le versement des primes d'aide aux bovins allaitants (ABA) au 1^{er} semestre 2016. Malgré une hausse des exportations et une baisse des importations, l'offre française en jeunes bovins et en vaches reste importante sur le marché de la viande créant une chute des prix sur le marché national de l'ordre de 8 % par rapport à 2015 et 2014.

Dans le secteur de la viande ovine, après deux années de recul, la production ovine française a enregistré en 2015 pour la deuxième année consécutive depuis 2014 une progression (+ 0,3 %) malgré une légère baisse en volume (- 0,3 %). **L'augmentation du poids moyen des carcasses, tant en agneau qu'en brebis, explique ce résultat encourageant dans un contexte général de grande morosité à peine tempérée par les grandes fêtes religieuses qui, de plus en plus, rythment les conditions de production des élevages.**

En 2015, le prix moyen pondéré de l'agneau français se situe en moyenne à 6,32 euros/kg carcasse soit - 0,5 % par rapport au niveau élevé de 2014. Comme les années précédentes, le manque de disponibilité, est la principale cause de ce résultat favorable aux éleveurs. Les prix sont très sensibles aux différentes festivités. Ainsi les prix ont été soutenus jusqu'à la fête de Pâques. La fête passée, la demande a chuté, entraînant les cours à la baisse. Ils ont ainsi été nettement en dessous de ceux de 2014, atteignant le niveau moyen des cinq dernières années durant l'été. À la fin de l'été, ils sont repartis à la hausse, tirés par la demande lors de la fête de l'Aïd El-Kébir pour ensuite baisser jusqu'à la fin de l'année, en recul par rapport à 2014.

La balance commerciale de la France est largement déficitaire : environ 55 % de la viande ovine consommée est importée et les exportations sont faibles. Cependant en baisse constante depuis 2011, l'excédent du commerce extérieur des agneaux vivants se redresse, passant de + 124 000 têtes en 2014 à + 176 000 têtes en 2015. L'amélioration du solde résulte d'un net repli des importations tandis que les exportations restent stables.

En 2015, la consommation de viande ovine, calculée par le bilan abattages + importations - exportations, continue de reculer : - 4,5 % par rapport à 2014. Dans un contexte de quasi stabilité des abattages totaux d'ovins, la hausse des exportations de viande ovine n'est pas compensée par une hausse des importations, qui se replie de 7,5 %. La part des importations dans la consommation calculée fléchit (62 % en 2010, 57 % en 2015). En poids, les achats sont en repli de 9 % par rapport à 2014 et de 17 % par rapport à la consommation moyenne sur la période 2010-2014. En valeur, le repli est de 6 % entre 2014 et 2015 et de 8 % par rapport à la moyenne 2010-2014.

Sur les **cinq premiers mois de 2016**, les abattages d'agneaux ont progressé en poids de plus de 6 % et ceux d'ovins de réforme de près de 5 %. La production ovine a progressé en volume de 7 %. En avril, la fête de Pâques passée, la demande a diminué. Le cours moyen de l'agneau s'est situé à un prix inférieur de 6 % par rapport à 2015. En juillet du fait d'un manque de disponibilité, les prix ont eu tendance à remonter en anticipation de l'Aïd. Les importations de viande ovine ont marqué un repli de 48 %. Dans le même temps, les exportations ont augmenté de 12 % mais restent peu importantes en volume. En avril, la consommation apparente de viande ovine calculée par bilan recule de 10 %, en glissement annuel. Sur les cinq premiers mois de 2016, le repli de la consommation atteint 2 % par rapport à la même période de 2015.

Dans le secteur de l'aviculture, l'ensemble des filières avicoles ont bénéficié d'un coût de l'aliment favorable en 2015. Après un recul significatif des indices du coût des matières premières de l'alimentation des volailles entre 2013 et 2014 de l'ordre de 12 %, la baisse a décéléré en 2015 avec un repli des indices de 2 % à 3 % par rapport à 2014.

Concernant la filière volaille de chair, après avoir reculé de l'ordre de 2 % en 2014, la production de viande de volailles rebondit avec une progression de 2,5 % en 2015. Elle atteint désormais 1 872 milliers de tonnes, soit un niveau équivalent à celui de 2011. La quasi-totalité de cette progression est due à l'augmentation des abattages de poulets, qui progressent de 5,2 % par rapport à 2014, en raison d'un accroissement de la demande sur le marché français (+ 5,3 %), ainsi que du dynamisme des exportations sur le marché européen (+ 2,1 %) et surtout vers les pays tiers (+ 5,2 %). À l'inverse, la production de dindes recule nettement (- 4,3 %), l'utilisation d'une partie des outils de production par le poulet au détriment de la dinde expliquant pour partie ce recul.

Les importations françaises de viandes et préparations de volailles ont de nouveau progressé en 2015 (+ 4,2 % par rapport à 2014), principalement en provenance de l'Union européenne, notamment de Pologne et du Royaume-Uni. Dans ce contexte, le déficit commercial avec l'Union européenne progresse de nouveau et est désormais estimé à 379 millions d'euros (+ 24 millions d'euros par rapport à 2014). Compte tenu du dynamisme des exportations vers les pays tiers, l'excédent commercial avec les pays tiers progresse quant à lui nettement et passe de nouveau la barre des 400 millions d'euros en 2015 (contre 362 millions d'euros en 2014).

Enfin la consommation française de volaille calculée par bilan progresse de 2,4 % en 2015, malgré des achats des ménages pour leur consommation à domicile en léger recul (- 0,4 %), ce qui tend à indiquer une forte progression des achats de volailles de la restauration hors domicile. Cette évolution favorise l'importation de volailles, très présente sur ce segment de consommation. Au total, les importations représentent désormais près de 40 % de la consommation française de poulets, proportion en hausse d'un point par rapport à 2014.

S'agissant de la **filière œuf**, près de 14,7 milliards d'œufs de consommation ont été produits en 2015, soit une légère progression de la production nationale de 0,8 % par rapport à 2014. Sur l'année civile, les exportations ont progressé moins rapidement (+ 1,2 %) que les importations (+ 14,4 %), mais la balance commerciale reste largement bénéficiaire en volume (+ 12 300 tonnes équivalents œufs consommés). Par ailleurs, les achats des ménages ont régressé sur la période (- 2,5 % en volume).

Même si le marché est resté lourd, et malgré le contexte de difficultés d'adaptation de l'offre à la demande depuis la mise aux normes « bien-être » des exploitations en 2012, les prix à la production ont progressé par rapport à 2014 (+ 5,6%), tirant profit de l'effet d'aubaine d'une épizootie d'influenza aviaire aux États-Unis qui a favorisé la progression des exportations.

Enfin concernant la filière des **palmipèdes gras**, après une année 2014 particulièrement positive, la production est restée quasi-stable stable en 2015, aux alentours de 19 200 tonnes de foie gras. La consommation calculée par bilan se maintient également à un niveau de l'ordre de 18 300 tonnes. L'année 2015 est marquée par une nouvelle progression des exportations (+ 1,4 % en volume par rapport à 2014) et une régression des importations (- 3,5 %) à l'origine d'une nouvelle progression de l'excédent des échanges extérieurs. Celui-ci atteint désormais 57,4 millions d'euros en valeur, soit un niveau record depuis 2000.

Cependant, cette filière est particulièrement impactée depuis le mois de novembre 2015 par l'épizootie d'influenza aviaire qui sévit dans le Sud-Ouest de la France. Près de 71 % des capacités de production de la filière sont implantées dans la zone concernée par l'épizootie et sont donc soumises aux mesures sanitaires mises en œuvre pour la contenir, notamment à la mesure de dépeuplement mise en œuvre entre le 18 janvier et le 9 mai 2016. Dans ce contexte, **les abattages de canards gras s'effondrent de près de 23 %** au cours des cinq premiers mois de l'année 2016 par rapport à la même période en 2015.

Dans une moindre mesure, les autres filières avicoles sont également impactées par les mesures sanitaires mises en œuvre dans le Sud-Ouest et la fermeture de marchés à l'export.

II - Secteurs des productions végétales

- **S'agissant des céréales**, l'année 2015 a été marquée par l'abondance de la récolte française qui a atteint **72,6 millions de tonnes**, notamment sous l'effet d'une forte progression de la production de **blé tendre** à près de **41 millions de tonnes**. Ces volumes ont pesé sur le marché tout au long de la campagne 2015/2016 avec, en blé tendre, un stock de report de près de 5 millions de tonnes en fin de campagne.

La **production française 2016 de céréales** est estimée à **44 millions de tonnes, soit une baisse de 17 % par rapport à la moyenne 2011-2015**. Une récolte très faible est en effet attendue en **blé tendre**, avec **29 millions de tonnes** (- 21 % par rapport à la moyenne 2011-2015). Les mauvaises conditions climatiques ont amputé les rendements et causé d'importants problèmes phytosanitaires. La qualité est semble-t-il également affectée, avec des poids spécifiques (masse volumique des grains) très bas et des calibres des grains inégaux.

Dans les pays de l'UE, la Commission européenne a estimé les disponibilités en céréales pour la campagne 2016/2017 en baisse par rapport à la campagne précédente, principalement du fait d'une diminution de la récolte de blé tendre, qui représente plus de 40 % de la production européenne de céréales.

Au **niveau mondial**, la production de **blé tendre** atteindrait **739 millions de tonnes** en 2016/2017 d'après les dernières prévisions du ministère de l'agriculture des États-Unis, soit une **offre pléthorique**, qui dépasserait la demande pour la quatrième année consécutive. De bonnes récoltes sont attendues dans les principales régions de production du monde, en particulier aux États-Unis et en Russie et à l'exception de l'UE. La production mondiale toutes céréales est estimée à 2 046 millions de tonnes, un très haut niveau, proche du record de la campagne 2014/2015, du fait des conditions de culture favorables dans les grandes zones de production du monde.

Dans ce contexte de disponibilités mondiales importantes, bien que la récolte européenne en céréales soit prévue en nette baisse, les cours, maintenus sous pression en 2015/2016, ne sont pas attendus en hausse pour la campagne 2016/2017. Les prix français des céréales réagissent pour le moment peu aux annonces des faibles récoltes européennes, le prix du blé rendu Rouen se maintenant à ce titre sous la barre des 170 euros/tonne au début de la campagne 2016/2017.

Les pays européens ont signé de très bonnes performances à l'export en 2015/2016, avec notamment des volumes record exportés en orge. Pour la campagne 2016/2017, il convient de rester prudent car les origines européennes, et en premier lieu françaises, pourraient perdre en compétitivité face aux origines mer Noire et américaines.

Il y a ainsi un risque pour le potentiel à l'export de la France, et donc d'affecter la balance commerciale française.

- Concernant les oléagineux, et plus particulièrement le colza, les estimations de la récolte française pour 2016 indiquent une baisse de la production malgré la hausse des surfaces (de 1,49 million d'hectares en 2015 à 1,51 en 2016). L'excès de pluie a favorisé le développement de maladies et les attaques d'insectes. Le manque de luminosité a également amputé le rendement. La récolte de colza est ainsi estimée à 4,5 millions de tonnes. Elle reculerait de 15 % sur un an et le rendement est également estimé en baisse à 30 q/ha soit une diminution de 16 % par rapport à 2015.

Pour le tournesol, en 2016 les surfaces sont en baisse de 5 % par rapport à 2015 mais les rendements qui ont été faibles l'année dernière à cause de la sécheresse sont estimés cette année à 22 q/ha. La production 2016 serait ainsi en hausse de 9 % mais resterait inférieure de 17 % à la moyenne 2011-2015. Les semis et les levées ont été perturbés par les attaques d'oiseaux et de limaces.

Les surfaces de soja poursuivent un rythme d'expansion soutenu avec des surfaces estimées à 141 000 hectares en 2016 contre 122 000 hectares en 2015 et 75 000 hectares en 2014, ce qui témoigne d'un regain d'intérêt des producteurs français pour cette culture ces dernières années.

Dans l'UE, selon les dernières estimations pour la campagne 2016/2017, les surfaces en oléagineux ont diminué de 1,6 % sur un an toutes cultures confondues à l'exception des surfaces cultivées en soja qui sont bien supérieures à la moyenne quinquennale 2011-2015.

Au niveau mondial, d'après les dernières prévisions, la production mondiale d'oléagineux pour la campagne 2016/2017 est évaluée à 536 millions de tonnes en août 2016 en hausse par rapport à la campagne précédente principalement du fait de la production de soja estimée à 326 millions de tonnes contre 320 millions de tonnes l'an passé.

Les **prix mondiaux du soja sont marqués par une baisse structurelle** depuis 2014 du fait notamment de récoltes abondantes et des prix du pétrole et de l'énergie en baisse. Le cours du soja est évalué en août 2016 à 365 dollars/t. Le prix reste stable par rapport à l'an dernier.

En contraste avec les tendances sur le marché mondial du soja, les prix français des oléagineux (colza et tournesol) se maintiennent à des niveaux corrects. Le cours du colza FOB Moselle se situe à 380 euros/t en août 2016 en hausse par rapport à l'an dernier avec un prix qui oscillait autour de 350 euros/t en août 2015. Le prix du tournesol reste stable, il oscille autour de 360 euros/t en août 2016 (350 euros/t en août 2015).

- **Concernant les protéagineux** (pois, féverole et lupin doux), la production française estimée à 702 000 tonnes en 2016 diminuerait de 25 % (- 19 % par rapport à la moyenne quinquennale 2011-2015) notamment du fait d'une chute des rendements à 25,6 q/ha (inférieurs de 32 % à la moyenne quinquennale 2011-2015). La production de pois protéagineux est la plus touchée. Elle est marquée par une baisse de 31 % sur un an (parcelles touchées par la bactériose sur environ un tiers de la sole de pois d'hiver) malgré la hausse des surfaces. Celle de la féverole diminuerait respectivement de 8 % et de 17 % du fait des mauvaises conditions climatiques cette année. Au niveau européen, la production de protéagineux est en légère baisse de 0,1 % alors que les surfaces seraient en progression de 7,7 % par rapport à la campagne précédente.

Concernant le secteur du **sucre**, les prix alimentaires dans l'Union européenne se sont stabilisés fin 2015 à un prix relativement faible (433 euros/t en mai 2016) après une baisse continue depuis le pic de janvier 2013 (738 euros/t) et avec un plancher à 414 euros/t atteint en février 2015. La production 2015/2016 est en retrait par rapport à la production record de 2014/15. La consommation est stable et les exportations sont toujours limitées par le plafond OMC. Les stocks seront faibles en fin de campagne. Les surfaces emblavées de la prochaine campagne 2016/2017 seront en hausse de 7 % en Europe. 2016 sera la dernière campagne sous le régime des quotas avec contraintes de production et d'exportation.

Structurellement, le marché communautaire reste déficitaire, ce qui justifie le recours à des importations hors Union (pays ACP principalement) mais ces importations ont baissé pour la deuxième année consécutive (1,9 million de tonnes en 2015/16, 2,6 en 2014/15 et 3,1 en 2013/14) en raison du report important de sucre de la campagne 2014/15 sur la campagne 2015/16 et de la faiblesse des prix.

En France, la filière se prépare à la fin des quotas sucriers. Un rapport résultant d'une mission conjointe DGPE/CGAER a mis en évidence en 2015 les points d'amélioration du secteur afin d'anticiper cette échéance. Un accord interprofessionnel cadrant les modalités de réceptions de betteraves et de fixation du prix d'achat de la betterave a d'ores et déjà été conclu entre les entreprises sucrières et les représentants des planteurs pour les trois premières campagnes de l'après quota. La gouvernance interprofessionnelle devrait également évoluer afin de s'adapter au nouveau contexte économique et réglementaire.

Fruits et légumes

Le marché des **fruits et légumes** a connu en 2015 une situation mitigée bien que plus favorable que l'année précédente. Au printemps et en été, les conditions climatiques ont pesé sur les récoltes de fruits mais la consommation a été soutenue ce qui a permis de maintenir un bon niveau de prix. Les productions légumières ont connu quant à elles des conditions plus favorables avec des productions de qualité.

La situation des légumes s'est cependant fortement dégradée en fin d'année. En effet, le climat particulièrement doux de l'hiver a déséquilibré les marchés de certains légumes d'hiver comme le chou-fleur, les salades et l'endive en favorisant la progression rapide de l'offre à partir du mois de novembre et en décourageant leur consommation. La situation a été aggravée par le fait que l'ensemble de l'Union a connu au cours de cette période une surproduction de légumes.

Dans le cadre de cette situation de crise, **les producteurs de légumes d'hiver ont pu bénéficier de plusieurs types d'accompagnement.**

Les **mesures de gestion de crise** comme les **retraits** ont tout d'abord permis de limiter l'impact de la surproduction sur le niveau des prix. Par ailleurs, des dispositifs de droit commun ont pu être activés comme la possibilité de disposer d'un **délai pour le versement des cotisations sociales**. Enfin, dans un contexte global de difficultés pour les agriculteurs, la mise en place de **plusieurs dispositifs de soutien exceptionnels** a été décidée par le Gouvernement en complément de ces dispositifs pérennes : **baisse de 10 points des cotisations sociales, année blanche sociale pour les agriculteurs ayant dégagé de très faibles revenus et dispositif de restructuration bancaire.**

S'agissant de la campagne printemps-été 2016, les conditions climatiques ont à nouveau affecté les productions fruitières et légumières avec de fortes pluies et des épisodes de grêles. Les volumes de fruits d'été ont par conséquent été particulièrement bas mais les prix corrects, particulièrement en juillet grâce la hausse des températures qui a stimulé la consommation. Il est difficile en revanche d'estimer à ce stade l'impact des inondations de juin sur les productions légumières qui arriveront sur les marchés en automne.

Enfin, la Russie a prolongé en août 2015 puis, une nouvelle fois, en juin 2016, l'embargo décidé en août 2014 concernant l'importation de divers produits agroalimentaires européens dont les fruits et légumes.

En conséquence, **le dispositif de soutien exceptionnel aux producteurs de fruits et légumes mis en place au niveau de l'Union européenne a été prorogé d'abord jusqu'en juin 2016 puis jusqu'en juin 2017.** En effet, si le dispositif mis en place depuis 2014 a permis de stabiliser les cours dans un contexte économique difficile pour le secteur, la situation de certaines productions, comme la pomme, reste fragile.

Pour mémoire, les producteurs peuvent bénéficier dans le cadre de ce dispositif d'un soutien financier de l'Union européenne pour des opérations de retrait, de non-récolte et de récolte en vert. Ces dispositifs sont ouverts tant aux organisations de producteurs qu'aux producteurs non membres. Les producteurs français ont ainsi pu bénéficier d'un soutien de l'Union européenne de près de 6 millions d'euros depuis le début de l'embargo.

Viticulture

Concernant le secteur viticole, en 2016, les premières prévisions permettent d'estimer la récolte viticole française à 44 millions d'hectolitres, soit un niveau inférieur de 8 % à la récolte 2015 et centrée sur de fortes baisses dans des vignobles AOP (Champagne, Bourgogne et Val-de-Loire). Ce niveau de récolte devra néanmoins être confirmé car les prévisions ont été réalisées avant les épisodes de sécheresse du sud de la France de cet été dont l'intensité pourrait amener à des niveaux de récolte diminués de 20% dans certaines zones du Languedoc-Roussillon.

Les conditions climatiques ont été difficiles en 2016. Des orages de grêle ont touché de nombreux vignobles au printemps (Val-de-Loire, Bourgogne, Chablis, Cognac, Beaujolais, Madiran, Pacherenc) et occasionné des dégâts importants sur les bourgeons, les feuilles et sur certains céps. D'autres régions ont également subi d'importants épisodes de sécheresse (PACA, Languedoc-Roussillon), de grêle (Hérault) ou d'excès d'eau (Alsace, Savoie, Haute-Savoie) entraînant notamment des risques élevés de contamination au Mildiou.

Les estimations pour la récolte 2016 se répartissent comme suit :

- 19,6 Mhl de vins d'appellation d'origine protégée (- 9 % par rapport à 2015) ;
- 13,1 Mhl de vins avec indication géographique protégée (- 1 %) ;
- 3,2 Mhl d'autres vins (dont les dépassements des rendements autorisés en appellation et les vins sans indication géographique) et jus (- 13 %) ;
- 8,1 Mhl destinées à la production d'eaux-de-vie dont Cognac et Armagnac (- 14 %).

Cette estimation **inférieure de 4 %** par rapport à la moyenne quinquennale devra néanmoins être confirmée.

Les marchés viticoles en comparaison avec la campagne 2014-2015 :

Sur les neuf premiers mois de la campagne 2015-2016 :

- **les VSIG de France** connaissent un **recul des transactions en volume** sur les trois couleurs (-17%) mais nettement plus marqué pour les rosés (- 43 % à - 57 %). Seuls les vins blancs avec mention du cépage sont en légère hausse (+ 3%). Les cours sont stables ;

- pour **les vins IGP**, la tendance est donnée par les vins avec mention du cépage, qui représentent 75 % des volumes totaux. Le niveau de transaction est légèrement supérieur à la campagne précédente. Il est surtout porté par une forte activité sur les vins rouges (+ 15 %) Les cours sont légèrement supérieurs à ceux de l'année dernière (+ 4-5 % sauf rosé stable). On n'observe pas de différence notable entre les vins avec ou sans mention du cépage ;

- les volumes de transactions des **vins à AOP** sont globalement stables et les prix en légère augmentation pour les trois couleurs. Les appellations qui profitent le plus de cette hausse sont : Bourgogne rouge (+ 22 %), Alsace (+ 22 %) et Val-de-Loire (+ 10 %).

Commerce extérieur 2015-2016 :

Pour les 6 premiers mois de campagne, les exportations françaises de vin reculent (**- 2%**) **en volume, confirmant le recul** des trois campagnes précédentes. Deux tendances opposées coexistent : un net recul des expéditions dans les pays de l'Union Européenne (- 13 %) et une poursuite de l'augmentation des exportations à destination des pays tiers. Les États-Unis gardent leur place de premier marché à l'export en valeur des vins français (Champagne, + 33 %) mais le 1^{er} marché en volume reste l'Allemagne.

On observe une poursuite **de la valorisation des vins à l'export (+ 5 %)**. L'augmentation de la valorisation des vins IGP compense la baisse des volumes exportés. Les vins effervescents se distinguent par une hausse de 12 % à 16 % du chiffre d'affaires, les autres vins (hors VSIG) enregistrant une hausse de 5 %.

Les importations françaises constituées à 66 % par les VSIG en vrac ont augmenté de 12 % par rapport à la campagne précédente. Elles continuent ainsi à augmenter selon la même tendance observée depuis 2000, atteignant leur record historique. En parallèle, il est observé une forte hausse de la valeur des vins importés (+ 16 %). Ces importations sont constituées à 82 % de vins en vrac (VSIG essentiellement) et proviennent en quasi-totalité d'Espagne dont les prix sont faibles mais à un niveau déjà rencontré par le passé (50 % moins chers que leurs équivalents français).

B. ...MAIS TOUTES ÉTAIENT TOUCHÉES

En conséquence de ces évolutions, la valeur ajoutée de l'agriculture s'est repliée en 2015 (- 0,4 %), cet indicateur étant mieux orientée pour les industries agroalimentaires (+ 2,2 %).

La légère hausse des prix constatée globalement en 2015 n'a pas suffi à compenser la baisse des volumes produits. Si la valeur ajoutée dans le secteur des fruits et légumes a progressé de 0,7 %, elle s'est repliée de 1,3 % dans le secteur laitier.

La baisse des consommations intermédiaires a soutenu la valeur ajoutée. Elle résulte en grande partie d'une réduction des volumes, qui, elle-même, dépend étroitement de la production et joue un rôle amortisseur.

C'est également le cas pour les subventions perçues par la branche agricole.

Les subventions aux produits, malgré leur augmentation de 1 090 millions d'euros à 1 181 millions d'euros entre 2014 et 2015, jouent désormais un rôle second dans la nouvelle politique agricole commune.

Le rôle principal est désormais dévolu aux subventions aux exploitations. Elles passent de 8 052,6 à 8 552,1 millions d'euros, augmentation qui soutient le revenu agricole. C'est grâce à l'augmentation des subventions

que la valeur ajoutée brute aux coûts des facteurs peut progresser de 2,9 % en 2015.

Les résultats de la branche agricole s'améliore de 1 milliard d'euros dont la moitié grâce aux subventions d'exploitation dans un contexte de baisse des charges financières en lien avec le bas niveau des taux d'intérêt et de progression mesurée des salaires nominaux (soit une baisse en termes réels).

Ces résultats globaux dissimulent des performances très inégales. Sur la base du « **résultat courant avant impôts (RCAI) par actif non salarié** », indicateur qui profite de la baisse du nombre des indépendants agricoles, le résultat courant avant impôts (RCAI) par actif non salarié des moyennes et grandes exploitations s'est établi en 2014 à 25 200 euros par actif non salarié en moyenne, en relative stabilité (- 0,7 %) par rapport à 2013.

Ce niveau est proche du résultat moyen du début des années 2000. Mais il s'accompagne de situations très disparates.

En 2014, avec 15 300 euros en moyenne par actif non salarié (- 18 % par rapport à 2013), le résultat courant avant impôt de l'ensemble des exploitations **de grandes cultures** a poursuivi son repli. La diminution des charges d'approvisionnement n'a pas permis de compenser les fortes baisses des prix de production (environ - 15 %), ainsi que la baisse des subventions (- 6 %).

Pour les **élevages porcins**, du fait notamment de la forte baisse du prix du porc, le résultat courant avant impôt s'est établi à 11 900 euros par actif non salarié, niveau proche des niveaux bas de 1988, 2002, ou encore 2007-2008. Pour les **éleveurs de volaille**, les résultats ont retrouvé un niveau comparable à celui du début des années 2000, après le point bas de 2013 (24 000 euros en moyenne en 2014). Les résultats des **éleveurs laitiers** ont légèrement augmenté en 2014 du fait de la légère hausse du prix du lait, avec un résultat courant avant impôt par actif non salarié de 24 700 euros. Pour les **éleveurs de bovins viande**, la situation est restée stable en 2014, avec un résultat courant avant impôt par actif non salarié de 18 300 euros. Pour les **éleveurs d'ovins ou de caprins**, le résultat courant avant impôt par actif non salarié est en moyenne de 18 400 euros, en hausse de 19 % par rapport à 2013. L'augmentation des ventes comme celle des subventions, notamment l'ICHN (Indemnité compensatoire des handicaps naturels) contribuent amplement à ces résultats.

L'évocation des résultats prévus pour 2015 suffit à mesurer les perspectives des comptes de 2016. Les spéculations les moins mal orientées ont pu être soutenues en 2015 par des variations de prix et de production qui, pour l'essentiel, se sont retournées en cours d'année.

Au total, la baisse exceptionnellement forte des rendements dans les grandes cultures mais aussi dans la production viticole - la production pourrait passer en dessous de 40 millions d'hectolitres - dans un contexte

international marqué par des progrès de production dans d'autres régions du monde, qui pèsent sur les prix, conduit à envisager des chutes de revenus agricoles sans précédents. Pour simple illustration, un repli du revenu à hauteur de 1 % correspond à une baisse du revenu agricole de 142,8 millions d'euros, montant à mettre en rapport avec l'ampleur des plans de soutien mis en place pour compenser les baisses de revenu des agriculteurs.

Au-delà de ces évolutions qu'il faut espérer très ponctuelles, des indicateurs plus structurels conduisent à nourrir des inquiétudes sur la capacité de l'agriculture française à demeurer compétitive et à fournir une base d'emplois.

L'emploi agricole a considérablement diminué ces dernières années. **Il est en régression régulière depuis 2010.**

Emploi agricole en France métropolitaine

France métropolitaine		2010	2013	2014	2015 estimations
Total actifs agricoles	Unités de travail annuel	751 000	729 000	722 000	717 000
Total main d'œuvre permanente	<i>Personnes</i>	966 000	922 000	908 000	895 000
	Unités de travail annuel	661 000	629 000	620 000	610 000
Chefs d'exploitations et coexploitants	<i>Personnes</i>	604 000	578 000	570 000	563 000
	Unités de travail annuel	446 000	429 000	423 000	417 000
Conjoints et autre main d'œuvre familiale	<i>Personnes</i>	190 000	156 000	146 000	137 000
	Unités de travail annuel	75 000	59 000	54 000	50 000
Salariés permanents	<i>Personnes</i>	172 000	187 000	192 000	195 000
	Unités de travail annuel	140 000	141 000	140 000	141 000
Salariés saisonniers, ETA, Cuma	Unités de travail annuel	91 000	101 000	105 000	108 000

Source : Service de la Statistique et de la Prospective – recensement de l'agriculture 2010, BAEA pour 2013, 2014 et 2015

Le total des actifs agricoles a baissé de 34 000 unités entre 2010 et 2015 (environ - 5 %).

Pour les exploitants, la baisse relative est encore plus forte ; elle atteint 6,8 %. Entre 2010 et 2014, le nombre d'exploitations agricoles a baissé de 9,6 % environ, soit un rythme annuel moyen (- 2,5 % par an) légèrement inférieur à celui de la décennie précédente (- 3 % par an), tandis que la superficie agricole utilisée est restée stable.

Quant au **commerce extérieur**, il offre des perspectives peu rassurantes.

La France n'est plus que le septième exportateur mondial de produits agricoles (15 milliards d'euros), derrière les États-Unis (59 milliards d'euros), le Brésil, les Pays-Bas, le Canada, la Chine et l'Espagne. Elle n'est plus que le quatrième exportateur de produits transformés (43 milliards d'euros) derrière les États-Unis (66 milliards d'euros), l'Allemagne (58 milliards d'euros) et les Pays-Bas (55 milliards d'euros).

Certes, l'**excédent** des échanges agricoles et agroalimentaires français a atteint **9,4 milliards d'euros** en 2015 (2/3 produits agroalimentaires/ 1/3 produits agricoles) en hausse de 300 millions par rapport à 2014, dont pour les seules **productions agricoles un solde positif de 2,6 milliards d'euros**. Mais, ce résultat résulte beaucoup de circonstances monétaires favorables et la **dégradation des performances réalisées avec nos partenaires européens, qui en témoignent, doit être relevée. Le solde des échanges avec les pays de l'Union européenne diminue** (2,9 milliards d'euros, contre 3,9 en 2014 et 5,2 milliards d'euros en 2013), **nos importations de produits transformés étant désormais supérieures à nos exportations**. Or, avec une demande intérieure qui reste stable, l'agriculture française doit relever le défi de la compétitivité et se tourner vers l'export comme l'avaient du reste analysé en 2013 plusieurs de nos collègues dans un rapport sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires¹.

Tout en regrettant que la **recommandation d'une réforme profonde du dispositif**, faite par nos collègues dans leur rapport précité, à commencer par le rapprochement effectif entre Sopexa et Business France, **n'ait pas été suivie par le Gouvernement**, l'on peut trouver un motif de satisfaction mesurée dans l'abondement des moyens prévu dans le projet de budget. Ils passeraient de 5,85 millions d'euros en 2016 à 8,3 millions d'euros en 2017.

Il reste que les facteurs de la perte de compétitivité de l'agriculture française devraient être vigoureusement corrigés.

Malgré les progrès considérables de productivité réalisés par les agriculteurs français, force est de constater que les écarts de compétitivité avec les pays émergents, s'ils sont sans doute partiellement transitoires, ne nous mettent pas à même de concurrencer efficacement leurs productions ordinaires, situation paradoxale compte tenu des perspectives de moyen et long terme qui pourraient se traduire par une responsabilité accrue de notre agriculture dans le bouclage des besoins alimentaires d'un monde en expansion démographique.

¹ « 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.

Il nous faut donc **jouer prioritairement la gamme de la qualité, mieux exploiter nos avantages comparatifs et favoriser notre compétitivité face aux produits des pays développés.**

Or, avec ceux-ci, la concurrence doit être au minimum loyale. Les différences structurelles avec l'agriculture nord-américaine, qui résulte de l'adoption de contraintes de production parfois très laxistes dans les pays concernés doivent être prises en considérations et combattues.

Au sein même de l'Europe, des pratiques de concurrence déloyale s'observent hélas.

Le recours aux travailleurs détachés dont la réalité statistique reste trop mal connue semble faire partie de celles-ci.

Aperçus sur le travail détaché en agriculture

Pour la France, le nombre des déclarations de prestations de services réalisées par des entreprises étrangères dans le secteur agricole s'établit à 3 309 en 2014. En moyenne, le nombre de déclarations dans ces secteurs a augmenté sur les six dernières années, passant de 849 à 3 309 entre 2009 et 2014. En nombre de salariés détachés, le secteur agricole comptabilise 8 327 salariés en 2014, en baisse de 38 % par rapport à 2013 où l'on comptait 13 444 salariés détachés dans le secteur agricole¹.

En Italie, en 2012, 269 000 ressortissants étrangers ont été introduits, soit une augmentation de 15 % par comparaison avec 2011. Sont principalement concernées l'arboriculture, l'élevage et les activités de collecte.

Aux Pays-Bas, en 2012, 145 000 travailleurs détachés opèrent tous secteurs économiques confondus. Les travailleurs détachés dans la production ornementale et maraîchère sous serre sont essentiellement polonais.

Au Danemark, ce sont 22 600 étrangers qui ont été introduits en 2014 dans les secteurs de la sylviculture et de la pêche soit 9 % du total des introductions. Cette main-d'œuvre représente 25 % des emplois dans ces secteurs.

En Allemagne, selon les statistiques établies par la Commission européenne à partir des formulaires de sécurité sociale, 373 666 détachements avaient été dénombrés en 2013 sur le territoire allemand tous secteurs économiques confondus (contre environ 225 000 en 2010)². Jusqu'en 2014, l'industrie allemande des abattoirs a profité d'un afflux de main-d'œuvre bon marché en provenance de Pologne et d'autres pays.

¹ DGT – Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2014. Ces données ne concernent que les déclarations faites dans le secteur agricole hors entreprises de travail temporaire qui concentrent en fait la majorité des détachements en milieu agricole.

² Ces détachements comptabilisés à partir des formulaires A1 de sécurité sociale peuvent concerner plusieurs fois la même personne. Les statistiques sur le nombre des personnes réellement concernées ne sont pas disponibles pour tous les pays.

En Espagne, en 2014, 138 000 salariés étrangers étaient recensés dans le secteur agricole pour les travaux de récoltes, chiffre en forte décroissance. Du fait de la crise, de plus en plus de salariés espagnols réoccupent les emplois de l'agriculture ce qui réduit d'autant le recours à l'immigration d'origine marocaine.

Une harmonisation du droit de l'UE est en cours. Il faut en encourager la rapide adoption.

De la même manière, **certaines pratiques de concurrence fiscale dommageables** doivent être prises en compte avec la plus extrême vigueur. Vos rapporteurs spéciaux sont en particulier attentifs au contentieux porté devant les instances communautaires relatif au régime allemand de TVA.

Les entreprises agricoles allemandes bénéficient d'un dispositif de TVA adopté en 1967, dérogatoire au régime de TVA de droit commun applicable à toute entreprise quel que soit son secteur d'activité et son niveau de recettes. Les agriculteurs ayant opté pour ce dispositif forfaitaire facturent la TVA à leurs clients selon un taux dit « taux moyen » se situant depuis 2007 à 10,7 % et supportent la TVA à 7 % ou 19 % selon le type d'achats ou d'échanges. Ils sont dispensés de verser la TVA qu'ils font apparaître sur leurs factures au taux moyen de 10,7 %, tout en permettant à leurs clients assujettis de la déduire. En contrepartie, ils ne peuvent pas déduire la TVA qui leur est facturée.

Par ce régime forfaitaire, un exploitant agricole peut généralement vendre sa production à un taux de TVA supérieur à celui qui est appliqué à ses achats. Il peut conserver la différence ce qui constituerait un avantage.

Il serait possible de mentionner bien d'autres points sur lesquels une concurrence plus loyale s'imposerait. On connaît assez le débat sur les normes dont l'application n'est pas toujours uniforme quand elles sont harmonisées et qui, demeurent fondamentalement différentes d'un point de vue international.

L'ensemble de ces dossiers mérite une attention renforcée.

Il convient également d'apporter des solutions pérennes à la crise de **l'investissement en agriculture**. Le niveau de l'investissement est, en volume, sans changement par rapport à celui du début des années 80, quand les prix ont triplé. Dans ces conditions, des risques excessifs pèsent sur une agriculture française en retard de modernisation.

C. L'ENCHAÎNEMENT DES MESURES D'URGENCE, UN PLAN DE SOUTIEN À L'ÉLEVAGE INSTALLÉ DANS LA DURÉE ET ÉTENDU À D'AUTRES SECTEURS DE LA PRODUCTION AGRICOLE

Les crises qui ont touché les différentes filières agricoles ont déclenché une succession de plans destinés à assurer un soutien renforcé à un secteur agricole dont les conditions économiques d'exploitation se sont

largement dégradées. Ces annonces paraissent traduire la nécessité de compenser de plus en plus par des mesures nationales les difficultés de la politique agricole commune à apporter des soutiens adéquats à une agriculture européenne de plus en plus vulnérable à des fluctuations des conditions de marché mais aussi, malgré la situation structurelle relativement privilégiée de l'Europe sur ce point, à des épisodes climatiques déstabilisants. Or, il importe que la volatilité des productions agricoles européennes soient gérées, non seulement parce qu'il y va du sort des exploitations, mais encore parce que la base agricole de l'Europe doit être préservée afin de contribuer à nourrir un monde en expansion démographique et qui aura particulièrement besoin d'elle.

1. Une succession de plans de soutien

a) Le plan de soutien à l'élevage et son extension à certaines cultures végétales

Compte tenu de la crise de l'élevage, le gouvernement a présenté, le **22 juillet 2015, un plan de soutien à l'élevage (PSE)** qui se poursuit en 2016.

Il comprenait les mesures suivantes :

- une prise en charge de l'État à hauteur de **50 millions d'euros** des engagements pris en 2015 au titre du fonds d'allègement des charges (FAC) ;
- la création d'un fonds national de garantie « renforcement de la trésorerie du secteur de l'élevage », dont la gestion a été confiée à Bpifrance Financement pour faciliter l'accès des entreprises aux financements en partageant les risques avec les organismes prêteurs. **Des crédits ont été avancés fin 2015 (1,5 million d'euros) et le besoin complémentaire pourrait atteindre 8,5 millions d'euros en 2016 ;**
- une « **année blanche** » de remboursement d'emprunts a pu être sollicitée jusqu'au 31 janvier 2016 ;
- une mesure plus structurelle avec **l'augmentation de 30 millions d'euros par an en 2015-2017 des autorisations d'engagement pour la modernisation des bâtiments.**

Compte tenu de la persistance de la crise, les mesures de soutien ont été renforcées (**annonces du 26 janvier 2016**) et, pour certaines, **étendues aux filières végétales** qui rencontrent des difficultés, par :

- un abondement complémentaire de **50 millions d'euros du fonds d'allègement des charges (FAC)**;
- **25 millions d'euros pour prolonger, dans le cadre du FAC, les dispositifs d'aides à la restructuration de l'endettement**, dont « l'année blanche », jusqu'au 31 octobre 2016 et l'étendre à d'autres productions

également en difficulté (notamment les éleveurs de palmipèdes gras, producteurs de légumes et horticulteurs) ;

- **165 millions d'euros ont été alloués suite à la crise de l'influenza aviaire** pour l'indemnisation de l'aval de la filière (60 millions d'euros) et pour les éleveurs et accouveurs du Grand Sud-Ouest afin de compenser les pertes de revenus engendrées par la mise en œuvre du plan d'assainissement (105 millions d'euros) ;

- un complément de **5 millions d'euros par an pour les années 2016-2020** a été prévu pour le dispositif de **modernisation des exploitations** afin de financer les investissements des **éleveurs et accouveurs touchés par la grippe aviaire** ;

- **35 millions d'euros pour les indemnisations de la fièvre catarrhale ovine (FCO)**, dont 31 millions d'euros pour indemniser les éleveurs et 4 millions d'euros pour les commerçants en bestiaux. L'indemnisation des éleveurs est assurée par le fonds national agricole de mutualisation sanitaire (FMSE) à hauteur de 6 millions d'euros, dont 2 millions d'euros portés par les professionnels et 4 millions d'euros par le fonds national de garantie des risques agricoles (FNGRA) ;

- Le dispositif du FNGRA a également été mobilisé pour répondre aux besoins des **régions touchées par la sécheresse de l'été 2015**. Le montant des indemnisations prévisionnelles s'élève à **140 millions d'euros en 2016**. Une **mobilisation du FNGRA, non estimée à ce jour**, est également programmée pour indemniser les pertes de fonds des agriculteurs victimes **des inondations du printemps 2016** ;

- Une concertation avec les producteurs de cerises permettra d'établir le bilan des pertes économiques liées à l'interdiction du diméthoate.

b) Le pacte de consolidation et de refinancement des exploitations agricoles

Enfin, **le 4 octobre 2016**, un nouveau plan a été annoncé dit « *pacte de consolidation et de refinancement des exploitations agricoles* ». Les annonces principales portent sur :

- la création d'un fonds de garantie « Renforcement de la trésorerie dédié au secteur agricole » confié à Bpifrance devrait permettre de garantir jusqu'à 1,5 milliard d'euros de prêts portés par les exploitations agricoles, prioritairement les exploitations céréalières dans le cadre de restructuration des dettes existantes pour en réduire les charges d'intérêt ou d'octroi de nouveaux crédits de court moyen terme. Dans ce cadre, l'État prendra à sa charge le coût de la garantie sous certaines conditions relatives à la dégradation de la situation économique des exploitations ;

- l'année blanche bancaire déjà prolongée une fois le sera à nouveau jusqu'au 31 décembre 2017, l'État assumant le tiers du coût par l'intermédiaire du fonds d'allègement des charges ;

- le dispositif d'option pour une assiette annuelle de détermination des cotisations sociales payées à la Mutualité sociale agricole est reconduit pour les exploitations les plus en difficulté. Il permet d'accentuer les stabilisateurs automatiques du système, plus contracycliques que le régime normal de calcul d'une assiette sur les recettes historiques des trois années antérieures à la liquidation des cotisations ;
- des dégrèvements de taxe sur le foncier non bâti seront prononcés d'office pour les agriculteurs localisés dans les six régions touchées par les intempéries et les inondations de mai et juin 2016. Une économie de 100 millions d'euros devrait s'ensuivre. Une extension du dispositif sera appliquée aux prairies pour un coût supplémentaire de 37 millions d'euros ;
- une aide au financement de l'intervention sur les produits laitiers sera dégagée pour 7 millions d'euros ;
- un dispositif spécial sera mis en place pour financer l'assurance-crédit pour les exportations vers certains pays du pourtour méditerranéen ;
- un programme de promotion de la viande bovine sera lancé avec un montant évoqué de 7 millions d'euros mais sans précisions sur la contribution versée par l'État ;
- une enveloppe de 4 millions d'euros sera déléguée à la MSA pour financer des prestations sociales pour les agriculteurs en situation d'épuisement professionnel ;
- un abondement des aides à la reconversion professionnelle (dispositif « Aide à la réinsertion professionnelle ») sera mis en œuvre.

2. Le programme 149 a de plus en plus vocation à financer les urgences dans des conditions de lisibilité trop relatives

Le budget du programme 149 est censé traduire les priorités correspondant aux grandes options structurelles de la politique agricole nationale. Il est de plus en plus sollicité par les urgences, évolution qui peut faire l'objet de commentaires variables selon les points de vue. D'un côté, on y verra la preuve d'une capacité d'adaptation louable, de l'autre, le témoignage et des difficultés chroniques d'un secteur trop exposé et d'un effet d'éviction des crises sur les orientations prioritaires d'une politique agricole devant naviguer à vue.

On peut à cet égard également mentionner les effets en gestion des mesures d'urgence. Ils sont illustrés par l'exercice de fongibilité interne au programme nécessité par le paiement des aides aux agriculteurs dans le cadre de certaines mesures (FAC, indemnisation grippe aviaire et FCO) dans l'attente des ouvertures de crédits en fin de gestion.

En toute hypothèse, la lisibilité du budget n'en ressort pas améliorée et il est presque impossible de vérifier si les engagements pris sont tenus et de quelle manière, d'autant que les annonces tendent à se superposer selon une imbrication des calendriers de chacun d'entre eux.

Au-delà de l'opacité qui en résulte d'un point de vue budgétaire, **votre rapporteur spécial Alain Houpert** souhaite mettre en évidence le climat d'incertitudes qu'un traitement des difficultés conjoncturelles de l'agriculture française par des mesures exceptionnelles laisse subsister pour les exploitants eux-mêmes. Il est impératif de mettre en place au plus vite des mécanismes tendant à dégager les anticipations des exploitants de façon structurelle. À cet égard, il regrette que l'Assemblée nationale ne se soit pas saisie de la proposition de loi adoptée par le Sénat qui regroupait autant d'efforts pour **aller dans ce sens. Il rappelle en particulier, les mesures devant permettre aux agriculteurs subissant une crise de reporter le paiement de leurs échéances d'emprunts destinés à financer des investissements, l'élargissement de la déduction pour investissements (DPI) et de la déduction pour aléas (DPA), l'application aux bâtiments de stockage du régime de la déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement** prévue par l'article 142 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Votre rapporteur spécial Yannick Botrel souhaite également souligner l'intérêt d'avancées permettant d'aboutir à une plus grande visibilité pour les agriculteurs. Il rappelle que celle-ci gagnerait beaucoup à l'adoption des propositions auxquelles il s'est associé visant à la mise en place **d'outils rénovés de gestion des risques en agriculture.**

S'agissant de la visibilité des mesures d'urgence, il convient d'emblée de **souligner que le projet de loi de finances pour 2017 ne comporte pas le financement des mesures annoncées début octobre, dont le chiffrage évoqué au moment de leur annonce est resté très approximatif¹.**

Mais, l'évaluation des effets budgétaires et sur le revenu des agriculteurs de la mise en œuvre des engagements plus anciens est elle-même insuffisamment systématique et transparente.

Il faut donc suggérer que les documents budgétaires annexés aux différents projets de loi de finances comportent des progrès de méthode qui pourraient consister dans l'adjonction d'un indicateur de performances correctement informé sur le taux d'exécution des mesures prévues par les plans annoncés.

¹ Le projet de loi de finances rectificative publié le 18 novembre 2016 a procédé à des ouvertures de crédits complémentaires mentionnées comme directement liées au pacte. Une ouverture de 123,5 millions d'euros est prévue au bénéfice du FNGRA tandis que le FAC est lui-même abondé sans précision sur le rattachement de ces crédits au pacte.

Votre rapporteur spécial Alain Houpert y est particulièrement sensible au motif que les effets d'annonce sont devenus trop fréquents dans les champs couverts par l'action publique.

Ainsi, s'agissant du **plan de soutien à l'élevage annoncé en 2015**, il avait été chiffré à **au moins 600 millions d'euros** tandis qu'un **sursaut de l'investissement agricole de trois milliards d'euros à l'horizon 2017** avait été annoncé. Or, seule une hausse de **30 millions d'euros par an** des crédits du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles¹ (PCE), avec une dotation budgétaire passant de 26 millions d'euros par an à 56 millions d'euros par an à partir de 2016, avait été mise en regard de ces annonces. Pour le MAAF, le concours des régions et de l'Union européenne devait porter annuellement les aides publiques à un total de 350 millions d'euros, ce qui permettrait d'engendrer un milliard d'euros d'investissement par an d'ici 2017 dans les filières d'élevage.

Il est assez douteux que l'augmentation de près de 10 % par an de l'investissement puisse être vérifiée ex post, l'effet de levier allégué alors paraissant en tout état de cause reposer sur des paramètres peu réalistes.

L'évolution préconisée vers davantage de transparence serait d'autant plus justifiée que le financement des mesures en cause, s'il est porté par le programme 154 (149 désormais), engage d'autres circuits de financement de sorte que toute vision d'ensemble devient très hasardeuse

Les données ci-après qui résument les informations transmises par le ministère sur les impacts budgétaires des plans d'urgence avant les annonces les plus récentes, en témoignent.

Les mesures du PSE devaient être imputées sur 2015 et largement financées par le dégel de la réserve de précaution du programme 154.

À la fin de l'été 2015, 110 millions d'euros avaient ainsi été dégelés.

Au niveau européen, une enveloppe de 500 millions d'euros, annoncée le 15 septembre 2015, devait permettre d'aider le secteur de l'élevage, et tout particulièrement la filière lait et la filière porcine des États membres, sans prélèvement sur le budget disponible de la PAC, la réserve de crise de l'UE pour le secteur agricole ne devant pas être activée.

Selon une ventilation provisoire, il devait s'agir d'environ 65 millions d'euros destinés à la France. Dans les faits, le dispositif FAC 2015/2016 a fait l'objet d'un cofinancement européen dont le montant et les modalités d'utilisation ont été fixées ainsi : 49,2 millions d'euros pour compléter les crédits nationaux mobilisés dans le cadre du FAC, 13,7 millions d'euros restants pour financer la mesure d'allègement des cotisations sociales des éleveurs éligibles.

¹ Ce plan s'est substitué en 2015 au plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE), au plan végétal pour l'environnement (PVE) et au plan de performance énergétique (PPE).

Sur le plan social, le plan de soutien à l'élevage prévoit également le report de prochaines échéances des cotisations sociales personnelles et patronales ainsi que la prise en charge de cotisations des éleveurs les plus en difficulté par la Mutualité Sociale Agricole (MSA) :

- le report des cotisations, qui s'inscrit dans le cadre du dispositif de droit commun lié à l'octroi d'échéanciers de paiement, permet aux éleveurs et à d'autres producteurs également en difficulté (notamment éleveurs de palmipèdes gras et producteurs de légumes) d'améliorer la trésorerie de leurs exploitations ou entreprises en reportant le paiement des cotisations sociales jusqu'en 2016, et, pour les situations les plus critiques, jusqu'en 2017 voire 2018 ;

- les prises en charge de cotisations, financées dans le cadre des crédits d'action sanitaire et sociale de la MSA, permettent à ces mêmes producteurs d'améliorer la trésorerie de leurs exploitations ou entreprises en allégeant leurs charges sociales. Les montants de ces prises en charge s'établissent respectivement à 50 millions d'euros en 2015 et 60 millions d'euros en 2016 (dont 40 millions d'euros pour l'élevage) ;

- l'option ouverte en 2015 et/ou 2016 pour le calcul des cotisations sociales sur l'assiette annuelle en lieu et place de l'assiette triennale pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole ayant eu des revenus très faibles en 2014 et/ou 2015 (moins de 4 184 euros/4 250 euros) offre un allègement de 39 millions d'euros en 2015 (dont 13,7 millions d'euros financés par des crédits européens ; voir *supra*).

En 2016, une **baisse pérenne de 7 points des cotisations d'assurance maladie** pour les exploitants agricoles de métropole a été décidée de façon à s'appliquer à partir du 1^{er} janvier, avec pour conséquence une diminution des recettes estimée à 500 millions d'euros.

Concernant les **exonérations des cotisations famille** des exploitants agricoles, sous la forme d'une réduction dégressive du taux de la cotisation fonction du revenu professionnel (réduction de 3,1 points pour les revenus annuels d'activité en deçà de 42 500 euros, puis dégressive pour les revenus allant jusqu'à 54 000 euros), elles s'inscrivent dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité de manière transverse à tous les travailleurs indépendants agricoles ou non agricoles.

À ce titre, elles sont compensées par l'État aux régimes de sécurité sociale, notamment par le transfert à compter de 2015 des aides personnelles au logement au budget de l'État.

Il est à noter que **cette compensation, qui n'est pas portée par le budget du ministère de l'agriculture, consiste en une très peu claire consolidation par les dépenses d'une réduction des ressources des régimes sociaux.**

Le plan de soutien à l'élevage comporte **enfin des aides fiscales**, en particulier :

- des remises gracieuses des taxes foncières des éleveurs en difficulté ;

- un assouplissement des conditions d'accès aux remboursements mensuels et trimestriels des crédits de TVA, par la réouverture jusqu'au 15 septembre du droit d'opter pour une déclaration mensuelle ou trimestrielle ;

- le report des échéances de paiement des derniers acomptes d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés pour les éleveurs en difficultés (report des paiements du 15 septembre au 15 décembre) sans pénalités ;

- un amortissement exceptionnel des investissements réalisés entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017 dans les bâtiments d'élevage (bâtiments eux-mêmes, matériels et installations de stockage des effluents d'élevage et travaux de rénovation de ces bâtiments). Il est égal à 40 % du prix de revient de ces biens réparti de manière linéaire sur cinq ans (les dépenses faisant l'objet par ailleurs d'une aide aux investissements, sous forme de subvention ou de prêts, ne sont pas prises en compte dans le cadre de ce dispositif) ;

Au total, dans le cadre du PSE, 42 millions d'euros de dégrèvement et de remise d'impôts et taxes ont été accordés aux agriculteurs en difficultés depuis 2015.

En 2016, les exploitants agricoles qui ont subi des pertes de récoltes suite aux intempéries pourront bénéficier :

- d'un **assouplissement des conditions d'accès aux remboursements mensuels ou trimestriels des crédits de TVA**, par la réouverture jusqu'au 15 décembre 2016 du droit d'opter pour le régime réel mensuel ou trimestriel ;

- du **dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties** (TFPNB) pour les parcelles sinistrées (dégrèvement de TFPNB proportionnel à la perte de récoltes sur pied) ;

- pour ceux qui sont en grandes difficultés, de délais de paiement ou de **remises gracieuses des différents impôts et taxes** auxquels ils sont assujettis.

On mesure à quel point les éléments d'information fournis ne permettent en aucune façon de suivre l'exécution des mesures annoncées, qui s'empilent, ni leur impact budgétaire dont la trace ne se retrouve que pour certaines d'entre elles dans les crédits de la mission.

Au-delà de cette observation, il convient de mettre en évidence, la diversité des leviers utilisés pour répondre aux situations d'urgence. Dans une certaine mesure, cette diversité répond à une préoccupation de tamiser les différents postes de charges d'exploitation des entreprises agricoles, financières, fiscales et sociales, et de mobiliser les moyens pratiques d'action du ministère.

Cependant, l'architecture des plans de soutien présente quelques inconvénients.

Parmi ceux-ci une forme d'imprévisibilité pour les exploitants bénéficiaires doit être évoquée tout comme l'existence de délais d'administration parfois excessifs. En outre, il ne faut pas négliger d'éventuelles différences de doctrine entre les services concernés.

Mais, à l'évidence, c'est la question de l'adéquation entre les transferts prévus et les diminutions de revenus qu'ils sont supposés compenser qui est au centre de toute évaluation des dispositifs. Il faut renvoyer sur ce point à l'estimation des pertes de revenu associées à certaines hypothèses de recul de la valeur ajoutée.

Enfin, leur impact budgétaire réel pour l'État mérite d'être clarifié dans un contexte où des cofinancements européens peuvent intervenir mais avec, paradoxalement, la question pendante de l'impeccabilité des mesures au regard du droit européen et des limitations que celui-ci peut leur apporter.¹

En bref, **votre rapporteur spécial Alain Houpert estime qu'il sera nécessaire de procéder à un contrôle budgétaire approfondi de la mise en œuvre effective des annonces réalisées** dans le cadre des différentes mesures d'urgence.

D. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149 : UNE HAUSSE MASSIVE DES CRÉDITS EN 2017 (+ 36,6 % EN AE ; + 40,3 % EN CP)

Si le présent projet de loi de finances connaît une augmentation considérable de ses dotations, c'est essentiellement au programme 149 qu'elle correspond.

Ses crédits de paiement progresseraient de 40,3 % (+ 611,2 millions d'euros), augmentation qui ressort encore plus forte quand on exclut les crédits en faveur de la forêt (+ 625,3 millions d'euros soit une croissance de 77,3 %).

Évolution 2016-2017 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros et en %)

Programmes	LFI 2016		projet de loi de finances 2017		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
149 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » ²	1 642,3	1 569,0	2 234,8	2 201,0	+ 36,6 %	+ 40,3 %
Total mission	2 787,4	2 690,2	3 397,7	3 360,4	+ 21,9%	+ 24,9 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	859,9	859,9	868,6	868,6	+ 1,0%	+ 1,0%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

¹ Il faut, en particulier, considérer les impacts des règlements de minimis et sur les aides d'Etat.

² Pour mémoire, en 2016, le projet de loi de finances initiale proposait d'ouvrir 277,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 291,3 millions d'euros de crédits de paiement au titre du programme 149 alors consacré à la politique forestière.

Les dotations **hors crédits de personnel** sont très largement majoritaires (près de 75 % des crédits). Elles progressent fortement (en crédits de paiement de + 34,1 %) par rapport aux crédits adoptés en 2016. Elles sont pour l'essentiel portées par le programme 149 qui réunit les interventions en faveur de l'agriculture au titre du deuxième pilier de la politique agricole commune et la contribution du ministère à la politique de la forêt ainsi que, dans une moindre mesure, par le programme 206 pour la sécurité sanitaire des aliments.

L'augmentation en valeur de ces dotations s'élève à 634,5 millions d'euros concentrés sur le programme 149.

Elle est, en partie, « visuelle » dans la mesure où elle revient, pour plus des trois quarts, à la budgétisation de la réduction des cotisations d'assurance maladie des exploitants agricoles qui avait été arrêtée dès 2016.

En outre, il convient de tenir compte des **ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances rectificative** rendu public le 18 novembre. Celui-ci augmente les dotations de la mission pour 2016 de **889 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 688,2 millions d'euros en crédits de paiement.**

Les ouvertures de crédits demandées dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année 2016

Il s'agit de financer :

- **357,6 millions d'euros au titre des refus d'apurement communautaire** (voir *infra*) ;

- d'augmenter les crédits nécessaires à la **compensation des exonérations de cotisations sociales du régime des travailleurs occasionnels** pour **138,6 millions d'euros** ;

- de financer les interventions des pertes économiques de FranceAgriMer dans le cadre de la crise de **l'influenza aviaire** pour **157,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 72,3 millions d'euros en crédits de paiement** ;

- d'ouvrir **123,5 millions d'euros** d'autorisations d'engagement au profit du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), en lien avec le plan de refinancement et de consolidation de l'agriculture (voir *supra*) ;

- de financer le **Fonds d'allègement des charges (FAC)** pour **69,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 119,8 millions d'euros en crédits de paiement.**

Enfin, **32,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement** seraient ouverts pour les **mesures agro-environnementales régionales** annoncées au profit de l'élevage et **6,8 millions d'euros** viendraient renforcer les systèmes informatiques de l'ASP.

L'importance du volume de ces demandes nouvelles qui interviennent en fin d'année est **manifeste**. Elles représentent 60 % des crédits d'intervention ouverts par la loi de finances initiale de 2016. Dans ces conditions, l'examen du projet de loi de finances initiale de la mission porte sur moins des deux tiers des crédits finalement engagés, qui eux-mêmes ne représentent qu'une proportion oscillant entre 20 % et 25 % des concours publics globaux, du reste définis de façon très restrictive, à l'agriculture.

Au total, l'examen des crédits de la mission réalisé dans le cadre du projet de loi de finances de l'année conduit à ne considérer qu'une portion congrue, de l'ordre de 10 % des transferts mobilisés pour financer la politique agricole.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial Alain Houpert** veut souligner **combien les ouvertures de crédits en cours d'exercice et les suppléments de moyens demandés lors des collectifs budgétaires**, qui deviennent chroniques, **conduisent à dénaturer l'objet même des lois de finances initiales** qui consistent à présenter, pour autorisation du Parlement, les objectifs et les moyens d'une politique publique.

Il est manifeste que les demandes présentées par la loi de finances rectificative pour 2016 couvrent des dépenses dont certaines, les plus lourdes, n'étaient en rien imprévisibles.

Dans ces conditions, **l'insincérité de la loi de finances initiale pour 2016 qu'il avait déplorée était, selon lui, largement vérifiable au moment de son adoption.**

Par ailleurs, elle accentue une évolution qui se traduit par **l'accentuation des mesures *a priori* indifférenciées de soutien public à l'agriculture qui, à l'évidence, pose le problème des moyens futurs de la politique agricole.**

1. L'augmentation du poids des compensations de réduction de cotisations sociales dans le total des dépenses du programme

Dans le projet de budget 2017, l'augmentation des interventions du programme 149 est due pour près de 80 % à l'alourdissement des charges de protection sociale, en lien avec le coût budgétaire de nouveaux allègements de cotisations sociales spécifiques aux agriculteurs. La nouvelle action « Protection sociale »¹ voit sa dotation progresser de 507,6 millions d'euros et portée à 918,3 millions d'euros.

L'alourdissement du budget résulte d'abord, en partie, de la dynamique des exonérations de cotisations sociales pour l'emploi de salariés saisonniers (le régime TO-DE : 880 000 contrats aidés en 2015) avec 27 millions

¹ Dans la nomenclature budgétaire antérieure, les effets des mesures de protection sociale prises en charge par le budget (au titre des exonérations de cotisations sociales) étaient récapitulés dans l'action 14 « gestion équilibrée et durable des territoires »

d'euros supplémentaires par rapport aux ouvertures de 2016 (davantage compte tenu de l'exécution : + 39 millions d'euros).¹

**Le dispositif spécifique d'exonérations de cotisations patronales
pour l'emploi de travailleurs occasionnels
et de demandeurs d'emploi (TO-DE) en agriculture**

Historique du dispositif

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

Les dernières réformes de ce dispositif sont :

- la réforme de 2010 qui a mis en place une mesure d'exonération dégressive, applicable à l'ensemble du secteur de la production agricole. Le dispositif en vigueur jusqu'à fin 2012 exonérait intégralement les cotisations des salaires bruts allant jusqu'à 2,5 SMIC, l'exonération était ensuite dégressive jusqu'à 3 SMIC.

La rénovation du dispositif s'est accompagnée, par ailleurs, d'une mise en conformité des modalités de compensation financière par l'État du dispositif avec le droit commun des mesures d'exonérations ciblées, lequel prévoit une compensation intégrale par crédits budgétaires ministériels ;

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

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

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

- enfin la loi de finances pour 2015 a exclu les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers (ETARF) du champ d'application du dispositif d'exonération. Cette exclusion est compensée par le CICE dont bénéficient les ETARF depuis 2013 pour 39 millions d'euros, et par les mesures générales d'allègement de charges sociales renforcées par le Pacte de responsabilité et de solidarité, dont elles bénéficient depuis 2015 pour 13 millions d'euros.

Définition du dispositif en vigueur concernant les exonérations de cotisations patronales et conventionnelles (articles L. 741-16 et L. 741-16-1 du code rural et de la pêche maritime).

Les employeurs relevant du régime de protection sociale agricole qui embauchent en CDD des travailleurs saisonniers (ou en CDI des demandeurs d'emploi sous certaines conditions) bénéficient d'une exonération de cotisations

¹ Charge largement sous-dotée en loi de finances initiale comme le montre le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

patronales de sécurité sociale (prestations familiales et assurances sociales agricoles¹) et de certaines cotisations patronales conventionnelles².

Cette exonération est totale pour les rémunérations égales ou inférieures à 1,25 fois le montant mensuel du SMIC puis linéairement dégressive au-delà jusqu'à s'annuler pour les rémunérations égales ou supérieures à 1,5 SMIC³.

Elle est limitée à une période maximum d'emplois de 119 jours ouvrés, consécutifs ou non, par année civile pour un même salarié, qu'il soit employé par un groupement d'employeurs ou non.

Elle n'est pas cumulable avec l'allègement général de cotisations sociales sur les bas salaires : l'employeur a la faculté de renoncer à cette exonération spécifique, pendant la période où elle pourrait s'appliquer, au profit de l'allègement général sur l'ensemble de la période de travail du salarié.

Toutes les activités saisonnières liées directement ou indirectement au cycle de la production animale et végétale sont concernées par ce dispositif, à l'exception de celles des entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers (ETARF).

Évaluation du coût des exonérations de charges patronales en faveur de l'emploi de travailleurs saisonniers pour 2015

Les données qui suivent sont présentées en année de facturation et non en année civile (l'année 2015 de facturation correspond aux périodes d'activité du dernier trimestre 2014 et des trois premiers trimestres 2015).

En 2015, 74 257 établissements ont eu recours à 898 600 contrats TO-DE pour 143 millions d'heures et une masse salariale de 1,5 milliard d'euros.

90 % des contrats saisonniers concernent les filières « viticulture », « arboriculture » et « horticulture ».

Contrairement à 2014, le nombre de contrats TO-DE est en diminution (- 14%). Le volume d'heures de travail baisse de 9 % en 2015, après une augmentation de 18,6 % en 2014. Les évolutions différenciées entre le nombre d'heures et le nombre de contrats s'expliquent par une tendance à l'allongement de la durée des contrats ces dernières années.

Malgré une baisse en 2015 (due à une année 2014 exceptionnelle), l'emploi saisonnier reste dynamique et en augmentation par rapport à 2013.

¹ L'article 93 de la loi de finances pour 2013 a mis fin à l'exonération de la cotisation au titre des accidents du travail.

² Participation au développement de la formation professionnelle continue, cotisation à l'Association pour la Gestion du fonds de financement (AGFF), cotisation de retraite complémentaire obligatoire, cotisation à l'Association nationale pour l'emploi et la formation en agriculture (ANEFA), cotisation au Conseil des études, recherches et prospectives pour la gestion prévisionnelle des emplois en agriculture et son développement (PROVEA), cotisation à l'Association pour le Financement de la négociation collective en agriculture (AFNCA), cotisation pour le fonctionnement du service de santé et de sécurité au travail (médecine du travail).

³ La loi de finances pour 2013 a modifié la pente de dégressivité du dispositif pour la placer sur les salaires compris entre 1,25 et 1,5 SMIC, au lieu précédemment de 2,5 et 3 SMIC.

Le dispositif est par nature extrêmement sensible aux aléas climatiques et l'année 2015 le confirme une nouvelle fois. Mais, c'est plus généralement que le régime paraît difficile à anticiper dans ces effets. C'est ainsi qu'il fait l'objet d'une demande d'ouverture de crédits complémentaires dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année 2016 à hauteur de 138,6 millions d'euros, soit environ un quart des dotations ouvertes en loi de finances initiale.

Votre rapporteur spécial Alain Houpert voit cette demande comme un nouveau témoignage de la propension à sous-doter lourdement la mission.

Les moindres recettes de cotisations correspondant aux exonérations sont intégralement compensées par l'État sur les crédits budgétaires du programme 149 (action 14 « Gestion équilibrée et durable des territoires » de la mission AAFAR du budget du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Le report de charges constaté fin 2015 sur le dispositif TO-DE était de 74 millions d'euros suite à un apurement auprès de la CCMSA de 143 millions d'euros intervenu en application de l'article 1 de la loi de finances rectificative pour 2015. À fin 2016, il pourrait augmenter compte-tenu des prévisions d'exécution 2016 supérieures au montant prévu en loi de finances initiale.

L'alourdissement des crédits de protection sociale provient surtout de l'effet de la **réduction de 7 points de cotisation personnelle d'assurance maladie** accordée aux exploitants. Cette mesure, qui avait été estimée à 500 millions d'euros, est budgétée pour **480 millions d'euros** dans le projet de budget pour 2017.

Plus d'un tiers du budget du ministère de l'agriculture (hors dépenses de personnel) est désormais consacré à assumer la charge budgétaire du financement de la protection sociale agricole¹.

Cette polarisation sur des transferts sociaux s'ajoute aux différentes mesures générales bénéficiant aux agriculteurs, comme aux autres secteurs de l'économie et qui ne sont pas portées budgétairement par le programme.

Le secteur agricole bénéficie à ce titre des dispositifs généraux d'exonération de cotisations sociales patronales, qui ont été amplifiés dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité. Ainsi en va-t-il du « crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » (CICE) dont l'application au secteur agricole est cependant partielle (la mesure s'applique principalement aux industries agroalimentaires, les coopératives et les exploitants au micro-BA en étant exclus). Par ailleurs, d'autres formules d'allègements de cotisations sociales s'appliquent.

¹ Sans compter les dépenses correspondant à la prise en charge des mesures de soutien exceptionnelles touchant les cotisations sociales des agriculteurs ni les affectations de recettes destinées à compenser aux régimes de sécurité sociale agricole des allègements résultant de mesures générales de réduction du coût du travail.

La compensation financière de ces exonérations n'est pas assurée par le budget du ministère de l'agriculture, mais par des affectations de taxes aux régimes de sécurité sociale.

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

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

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

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

Ces derniers allègements sont estimés à **1 317 millions d'euros en 2017** (734 millions d'euros pour les exploitations agricoles et 966 millions d'euros pour les entreprises et coopératives du secteur agro-alimentaire).

S'il est souhaitable que l'État institue un financement pérenne des réductions de cotisations sociales accordées au secteur agricole dans un contexte où la Mutualité sociale agricole connaît une situation financière fragile étant donné l'évolution démographique de ses affiliés, il faut s'inquiéter que, les dépenses correspondantes, qui peuvent connaître des évolutions fortes, puissent exercer une sorte d'effet d'éviction sur les interventions plus stratégiques financées par le budget du ministère, conformément à sa vocation de concrétiser une politique ciblée de développement agricole et rural durable.

2. Une évolution qui fait écho à l'augmentation de 2 % des dépenses fiscales rattachées à la mission

Les **37 dépenses fiscales** désormais rattachées au programme 149 devraient avoir un coût de **2,831 milliards d'euros en 2017**, dont 2,67 milliards d'euros pour les impôts perçus par l'État et 159 millions d'euros pour les dépenses fiscales concernant les impôts locaux prises en charge par l'État.

Leur poids s'alourdirait de l'ordre de 2 % (2,774 milliards d'euros en 2016).

Si toutes ces dépenses ne concernent pas l'agriculture *stricto sensu* (un certain nombre d'entre elles finançant la politique de la forêt), leur poids dans les soutiens à l'agriculture, qui s'alourdit, mérite d'être souligné.

Au demeurant, en 2017, elles progresseraient davantage, en niveau, que les seuls crédits d'intervention de programme considérés en dehors des compensations d'exonérations de cotisations sociales.

Encore faut-il exposer quelques observations.

- L'évaluation du coût des dépenses fiscales manque d'exhaustivité.

Au total, treize dépenses fiscales ne sont pas renseignées (soit un tiers des dispositifs). Sept dépenses fiscales ne sont pas chiffrées comme représentant des montants inférieurs à 0,5 million d'euros. Six dépenses fiscales sont considérées comme non-chiffrables pour des raisons non indiquées.

Par ailleurs, les interactions entre les dépenses fiscales ne sont pas prises en compte au moment du chiffrage si bien que les effets en retour des allègements de prélèvements sur la dynamique d'autres prélèvements ne sont pas consolidés entre eux.

Enfin, les remises gracieuses d'imposition prévues par les différents plans d'urgence ne sont pas évaluées.

- **Les effets socioéconomiques des dépenses fiscales sont peu documentés** au point que, pour nombre d'entre elles, le nombre des bénéficiaires n'est pas indiqué dans les documents budgétaires.

Le coût budgétaire des dépenses fiscales est très concentré. Une seule mesure, le taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole représente 1,885 millions d'euros, soit 66,5 % de l'ensemble.

La fiscalité agricole a fait l'objet d'une réforme, de grande envergure avec le **remplacement du forfait agricole par un dispositif dit de « micro-bénéfices agricoles »** ou micro-BA adoptée lors de la discussion de la loi de finances rectificative pour 2015, dans des conditions qui n'ont pas favorisé un examen approfondi du texte. La réforme consiste à retenir, pour déterminer le résultat imposable, un abattement forfaitaire de 87 % pour tenir compte des charges, système devant se substituer à l'utilisation de plusieurs milliers de comptes d'exploitation-types censés refléter les conditions économiques des différentes exploitations agricoles imposées dans le régime du forfait. Cette réforme pour laquelle il est trop tôt d'avancer une évaluation s'est déjà traduite par l'adoption de correctifs visant à la compléter. Deux articles de la première partie du présent projet de loi de finances en témoignent, s'agissant du régime des équidés domestiques et de la conciliation entre imposition au réel d'activités non agricoles et bénéfice du micro-BA. Il n'est pas douteux que d'autres évolutions doivent intervenir. En particulier, l'évolution du régime fiscal appliqué à l'ICHN désormais intégrée dans le micro-BA conduit à un ressaut d'imposition dans la mesure où, malgré la réduction forfaitaire pour charges élevée de ce régime, son inclusion dans l'assiette imposable aboutit inévitablement à l'augmenter.

- De façon générale, l'effet *ex post* des mesures dérogatoires, qui se multiplient, et des soutiens ordinaires qui structurent la mise en œuvre de la politique de développement agricole durable mériterait d'être clarifié afin de mesurer les transferts nets ainsi réservés aux agriculteurs.

• Enfin, votre rapporteur spécial Alain Houpert souhaite être attentif aux évolutions que devrait connaître la fiscalité agricole dans sa composante kaléidoscopique des « petites taxes » qui, coûteuses à administrer et de faible rendement, n'en nuisent pas moins à la compétitivité des entreprises qui y sont soumises, d'autant qu'elles sont souvent peu appliquées aux produits importés et, plus globalement aux filières concernées. Il rappelle que le Sénat avait voté l'an dernier la suppression de la taxe sur les farines et son regret que ce vote n'ait pas été confirmé par l'Assemblée nationale l'an dernier. Il relève avec satisfaction que ce vote ait pu être obtenu cette année. Mais il s'inquiète que ses effets sur l'équilibre financier de la MSA n'aient pas été compensés, compensation qu'il échoie à l'Assemblée nationale de définir.

3. Des crédits pour les interventions structurantes qui augmentent beaucoup plus faiblement

Les autres principaux facteurs d'évolution des crédits du programme 149, qui sont récapitulés dans l'encadré ci-dessous, représentent une masse nettement moins considérable. Pour les seules interventions, les augmentations de moyens s'élèvent à 102,8 millions d'euros (estimation tributaire de choix de méthode quelque peu « englobants »), dont 33 millions d'euros pour les seules agricultures ultramarines.

Ces crédits supplémentaires représentent une masse inférieure à celle de la progression du poids des dépenses fiscales et à celle des crédits ouverts en supplément par le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Il est vrai que certains postes de dépenses, particulièrement dynamiques dans la conjoncture de risques que connaît la « Ferme France » continueraient à n'être pas dotés en loi de finances initiale, ce qui est regrettable et nuit considérablement à la significativité même du projet de budget pour 2017.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial Yannick Botrel** veut tout particulièrement souligner combien, dans le contexte général très tendu des finances publiques et dans le cadre d'un budget agricole qui démontre amplement sa capacité à répondre aux situations de détresse subies par les professionnels, **il lui apparaît satisfaisant de constater que les actions structurelles que ce budget finance, loin d'être sacrifiées, bénéficient d'un réel élan.**

Il observe ainsi que les agriculteurs, exposés à des conditions particulièrement difficiles dans leurs métiers, bénéficieront d'une revalorisation substantielle des aides qui les compensent, à travers **l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN).**

Il se félicite de l'abondement des **mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC)**, qui favorisent la conjugaison d'un essor de la production et des préoccupations environnementales. À ce sujet, il lui paraît

souhaitable de mieux promouvoir les efforts réalisés en ce sens, tant auprès des exploitants français qu'en tant qu'avantage comparatif dans le commerce mondial, d'une agriculture française particulièrement exemplaire.

Enfin, il faut aussi souligner **l'augmentation des moyens disponibles pour adapter les filières agricoles** à travers la hausse des subventions et autres aides consenties aux exploitants pour moderniser leurs moyens de production. Les **crédits du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE)**, qui a bénéficié de l'élan donné par le Président de la république à cette préoccupation dès l'automne 2013 représentent, aux yeux de votre rapporteur spécial Yannick Botrel un dispositif particulièrement précieux dans les temps difficiles où s'il faut répondre aux urgences, il importe aussi de préparer l'avenir. Il souligne l'importance des actions en faveur **des filières d'outre-mer** qui bénéficient d'un effort supplémentaire portant les dotations disponibles au-delà de 160 millions d'euros.

Principales variations des interventions financées par le programme 149 en 2017 (hors protection sociale et forêt)

Les principales variations concernant les interventions du programme 149 seraient les suivantes :

- la revalorisation de l'ICHN de 8 millions d'euros en AE et CP, conformément aux annonces de Cournon ;

- une augmentation des crédits dévolus aux mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) pour 14,4 millions d'euros en AE et 20,2 millions d'euros en CP) ;

- une augmentation de 36,8 millions d'euros des crédits de paiements du dispositif de modernisation des exploitations liée aux échéanciers de paiements, au regard de l'augmentation des engagements depuis 2015 pris dans le cadre du plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations agricoles et du plan de soutien à l'élevage ;

- la poursuite des travaux de photo-interprétation du registre parcellaire graphique effectués par l'IGN dans le cadre d'une convention d'un montant de 8 millions d'euros ;

- la suppression des prêts bonifiés en 2017 est compensée par une revalorisation de la dotation aux jeunes agriculteurs (nouveau dispositif en cours d'élaboration) de 14 millions d'euros en AE et 3,5 millions d'euros en CP ;

- une augmentation de 2,8 millions d'euros pour les actions internationales, comprenant un rebasage (au niveau inscrit dans la convention) de 2,5 millions d'euros de la délégation de service public conclue avec la Sopexa et une contribution du MAAF au financement d'une nouvelle organisation internationale dédiée à la protection des Indications géographiques ;

- une économie de 4 millions d'euros est permise par la suppression de la subvention aux SAFER métropolitaines, compensée par diverses mesures d'ordre financier et fiscal ;
- une augmentation du FAC de 0,9 million d'euros en AE et 1,5 million d'euros en CP ;
- une augmentation de 0,5 million d'euros en AE consacrée aux travaux de transfert des ouvrages domaniaux d'hydraulique agricole ;
- une augmentation de 0,5 million d'euros en AE = CP allouée aux études et à l'expertise technique dans les domaines du sol et de l'eau ;
- un soutien supplémentaire de 0,6 million d'euros accordée au réseau rural national ;
- une aide complémentaire de 28 millions d'euros accordée à la filière sucre des DOM afin d'accompagner la fin des quotas sucriers qui interviendra au 1^{er} octobre 2017 ;
- une augmentation de 5 millions d'euros pour l'aide aux filières de diversification dans les DOM, effectuée sur les crédits d'intervention CIOM.

4. Les moyens budgétaires alloués à la gestion des crises et des aléas, une programmation chroniquement insuffisante, des besoins en forte augmentation

L'action 02 « Gestion des crises et aléas » du programme 149 enregistre en 2017 **une hausse de ses crédits** qui passent de 3,9 à 5,5 millions d'euros. Cette hausse ne doit pas masquer la réduction considérable des inscriptions budgétaires au titre de cette provision. En 2015, elle était dotée de 28 millions d'euros si bien que la programmation pour 2017 laisse subsister un déficit de moyens par rapport à la prévision de 2015 de 22,5 millions d'euros.

Le paradoxe continue de vouloir que les aléas climatiques, sanitaires ou économiques, qui bouleversent chaque année dans des proportions variables, mais régulièrement considérables, l'exécution budgétaire, soient pris en charge par **l'action la moins dotée dans le projet de loi de finances initiale** du programme 149.

L'analyse de l'évolution des concours publics à l'agriculture montre en effet qu'en 2015, une forte hausse des aides relatives aux aléas de production est intervenue. De 92,5 millions d'euros en 2014, elles sont passées à 143,1 millions d'euros en 2015, marquant une augmentation de 50,6 millions d'euros, dont 25,9 millions d'euros au titre des calamités agricoles. Les ouvertures de crédits demandées dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année témoignent encore de la sous-programmation, condamnable aux yeux de votre rapporteur spécial Alain Houpert, de ces dotations, particulièrement sollicitées dans le cadre des annonces successives réalisées pour répondre aux urgences subies par les professionnels agricoles.

Le dispositif de prise en charge des aléas repose sur plusieurs mécanismes.

Le **fonds national de gestion des risques en agriculture** (FNGRA) est abondé par une subvention du budget de l'État prévue par l'article L. 361.5 du code rural ainsi que par le produit des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant les dommages aux bâtiments et au cheptel affectés aux exploitations agricoles et les risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules affectés aux exploitations agricoles. Enfin, une contribution additionnelle est applicable aux exploitations conchylicoles.

Ce **dispositif a été déstabilisé en 2015**. La recette générée par la contribution additionnelle étant jugée supérieure aux besoins de financement du fonds pour les sinistres moyens hors crise exceptionnelle, **le fonds de roulement du FNGRA a été prélevé à hauteur de 255 millions d'euros**. D'autre part, le taux de la taxe additionnelle est passé de 11 % à 5,5 % et la contribution additionnelle a été plafonnée à hauteur de 60 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2016 (40 millions d'euros pour les calamités agricoles et 20 millions d'euros pour les pertes d'origine sanitaires inférieures à 30 %).

Dans ces conditions, **le risque budgétaire s'est trouvé accru**, les recettes ordinaires du fonds étant appelées à diminuer. Faute d'une budgétisation initiale suffisamment prudentielle, le budget du programme 149 est conduit à abonder en cours d'année des ressources insuffisantes pour faire face aux besoins à abonder la ligne en cas de crise majeure. Ainsi, pour la sécheresse de 2015, le montant des calamités est estimé à 180 millions d'euros. En conséquence, l'État a dû abonder le FNGRA au cours de l'exercice 2016 à hauteur de 25 millions d'euros alors même que le budget initial avait prévu une dotation très substantiellement supérieure à celle envisagée pour 2017. Fin août 2016, les indemnités versées pour cette sécheresse en cours de traitement s'élèvent à 135 millions d'euros. Le traitement de cette calamité et de nouvelles calamités en 2016 (inondations du printemps et gel sur fruits) devrait nécessiter un nouvel abondement du fonds en loi de finances rectificative¹, illustrant les observations de votre rapporteur spécial Alain Houpert sur le caractère virtuel de la budgétisation du programme relative aux risques et aléas en loi de finances initiale pour 2016 alors même que le budget général tire un profit conséquent des dispositifs dont s'agit. Il suffit à cet égard de rappeler la contribution du fonds de roulement du FNGRA (255 millions d'euros en 2015) au financement d'opérations sans lien évident avec l'objet des contributions appelées auprès des agriculteurs.

Cette sous-budgétisation est d'autant plus regrettable qu'est intervenue une modification du financement des incitations à recourir à l'assurance récolte qui a allégé la charge de la prise en compte des aléas pour

¹ Voir *supra* pour la concrétisation de cette prévision formulée avant la publication du projet de loi de finances rectificative pour 2016.

l'État sans que celui-ci n'en profite pour augmenter les incitations correspondantes offertes aux exploitants à contracter des assurances agricoles. En effet, le financement de la gestion des risques a été transféré au second pilier de la PAC ce qui concerne **l'assurance récolte**.

L'État a soutenu depuis 2005 la diffusion de contrats d'assurance multirisques climatiques (« assurance récolte »). Des aides à la souscription des contrats d'assurance récolte ont été mises en place sous la forme de prise en charge partielle des primes ou cotisations d'assurance payées par les exploitants agricoles. À partir de 2010, les subventions ont fortement augmenté principalement grâce au relèvement du taux de soutien.

En 2013, un stabilisateur budgétaire a dû être appliqué, l'enveloppe budgétaire prévue n'ayant pas permis de soutenir l'ensemble des contrats souscrits au taux maximal de 65 %. Ainsi, le taux de soutien des contrats couvrant les pertes de récolte en grandes cultures a été réduit de 65 % à 43 %. Un taux de soutien à 65 % a en revanche été préservé pour les autres productions (vigne, fruits et légumes), afin de ne pas porter atteinte au développement de l'assurance dans ces secteurs où les taux de diffusion sont plus faibles.

En 2014, afin de ne pas appliquer de nouveau un stabilisateur budgétaire le Gouvernement a pris la décision de mettre en place, à titre exceptionnel, une aide complémentaire pour les bénéficiaires de l'aide à l'assurance récolte au titre de la campagne 2014. Cette aide vise à compléter l'aide versée au titre de la PAC dans la limite du taux de soutien maximal autorisé de 65 % et s'inscrit dans le régime des aides *de minimis* (tandis que les aides à l'assurance récolte au titre de la PAC relèvent du régime des soutiens directs). Cette aide, financée par la deuxième section du Fonds national de gestion des risques en agriculture, a été mise en œuvre sur la base d'un décret spécifique publié le 2 octobre 2015. L'aide complémentaire a été perçue par les agriculteurs à l'été 2016.

En 2015, une enveloppe budgétaire de 118 millions d'euros a été allouée à l'aide à l'assurance récolte. Le nombre total de contrats souscrits pour la campagne 2015 est de 68 378 contrats. Ce chiffre est en baisse par rapport à 2014 (75 828 contrats), témoignage regrettable des difficultés rencontrées sur le front de la diffusion des assurances récolte.

À ce sujet, **une inquiétude doit être mentionnée en lien avec les progrès du « big data » dans le secteur agricole**. Celui-ci conduit les agriculteurs à fournir des informations très précises sur les conditions de leur exploitation, parfois à leur insu. Les données recueillies peuvent conduire les assureurs à mettre en œuvre des contrats individuels très fortement « margés » sans que le pouvoir de négociation des exploitants leur permette individuellement de se défendre contre ces pratiques. Ces développements devraient encourager les autorités publiques en charge de ces domaines à la plus extrême vigilance.

**Taux de pénétration parmi les différents groupes de culture
entre 2010 et 2015**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grandes cultures	27,9 %	30,7 %	30,8 %	32,0 %	31,0 %	26,8 %
Viticulture	14,6 %	15,5 %	18,8 %	19,2 %	23,5 %	23,2 %
Arboriculture	2,1 %	2,3 %	2,6 %	2,3 %	2,5 %	2,2 %
Légumes	13,1 %	15,5 %	15,5 %	15,2 %	16,8 %	15,4 %

Par rapport à 2014, le taux de diffusion est en baisse dans toutes les filières sauf pour l'horticulture. Cette diminution du taux de diffusion est plus ou moins accentuée selon les filières. On note :

- une légère baisse pour les filières légumes (- 1.4 point), viticulture (- 0.3 point), fruits (- 0.3 point) et PAM (- 0.1 point).

- une diminution plus importante pour les grandes cultures (une moyenne de - 4.2 points) : - 4 points pour les céréales, - 5.7 pour les oléagineux, - 3.7 pour les protéagineux et - 4.5 pour les cultures industrielles.

Toutes filières confondues on passe d'un taux de diffusion total des contrats d'assurance récolte éligibles à subventions de 30 % à 26,1 %.

Comme pour les années précédentes on observe en 2015, une différence des taux de diffusion entre type de culture qui s'explique notamment par le fait que le montant de prime brute (avant subvention) payée par les agriculteurs diffère fortement entre elles. La prime par hectare s'élève à 55 euros pour les grandes cultures contre 1 759 euros pour l'arboriculture, 165 euros pour les légumes et 308 euros pour la viticulture.

À compter de la campagne 2015, conformément aux termes de l'accord obtenu au niveau européen sur la nouvelle PAC, la gestion des risques est transférée sur le deuxième pilier de la PAC et le soutien public alloué à son financement bénéficiera d'une enveloppe cofinancée à 100 % par des crédits FEADER provenant d'un transfert du premier pilier de la PAC.

Enfin, sur la base d'un travail commun mené au cours de l'année 2014 et finalisé au premier semestre 2015, le ministère chargé de l'agriculture, les organisations professionnelles agricoles et la Fédération française des sociétés d'assurance ont défini le contenu d'un nouveau contrat d'assurance récolte, le « contrat socle ». Répondant à une logique de « coup dur », ce dernier a pour objectif de soutenir l'agriculteur touché par un aléa climatique et lui permettre de relancer un cycle de production. Le « contrat socle », dont la spécificité repose sur le principe d'un plafonnement du capital assuré, devrait par ailleurs permettre de limiter le coût de l'assurance et faciliter l'accès d'un plus

grand nombre d'agriculteurs à ce moyen de protection. Ces contrats sont commercialisés pour la campagne 2016.

Un tel produit largement diffusé devrait permettre de mieux protéger les exploitations et de mieux asseoir la viabilité de l'assurance récolte grâce à une meilleure mutualisation des risques liés aux aléas climatiques. Il faudra vérifier si ce nouveau contrat se traduira par une inversion de la tendance baissière de la diffusion des conventions d'assurance récolte rappelée précédemment.

Au total, il apparaît que **la question des aléas climatiques, économiques et sanitaires** subis par le monde agricole ne fait toujours **pas l'objet d'une prise en charge suffisamment anticipée d'un point de vue budgétaire**, cette prise en charge se détériorant année après année.

Surtout, c'est la complexité et l'effectivité des dispositifs mis en œuvre qui mérite une analyse approfondie l'objectif devant être d'assurer des compensations adéquates par leur niveau et efficaces dans leur gestion.

III. DES PROBLÈMES DE GESTION CHRONIQUES ET GRAVES

Les crédits demandés couvrent, pour **25,8 %** d'entre eux, les **dépenses de personnel directes** du ministère (hors donc les dépenses de personnel des opérateurs qui sont financées par les subventions pour charges de service public qui leur sont versées). En affichage, ces dépenses progressent de 1 % mais cette évolution est tributaire de changements de périmètres qui conduisent à abaisser le plafond d'emplois de la mission (voir ci-dessous) de 135 ETPT (- 1,1 % par rapport au plafond de 2016) qui engendrent des économies sur des charges reportées sur d'autres missions. Plutôt que de décroître, le plafond d'emplois augmente de 102 ETPT à périmètre constant, évolution qui traduit mieux les effets de la gestion des ressources humaines du ministère. Une élévation supplémentaire du plafond d'emplois est d'ailleurs demandée par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année pour plusieurs centaines d'ETPT afin de mettre en œuvre le « plan FEAGA » (voir *infra*). Ils correspondront, en réalité, à un volume d'emplois beaucoup plus considérable, composé de contrats précaires, qui exposeront le ministère à devoir assumer, mieux qu'aujourd'hui, sa responsabilité sociale.

Les crédits de personnel sont portés par deux programmes de la mission : le programme 206 consacré à la sécurité sanitaire des aliments qui regroupe 34 % des dépenses de personnel et le programme 215, programme-support de la mission, qui regroupe 66 % des dépenses de personnel. En apparence, la dynamique de ces dépenses est différenciée. Le programme 206 voit ses moyens de personnel croître de 3,8 % quand ceux du programme 215 se rétracte. Toutefois, ces divergences sont tributaires de modifications de périmètre si bien qu'à périmètres constants, les évolutions sont plus proches (+ 3 % pour le programme 215 et + 4 % pour le programme 206).

Une partie considérable des crédits de la mission se trouve mobilisée par des tiers qui sont destinataires de subventions de fonctionnement (subventions pour charges de service public ou dotations en fonds propres) et se voient délégués, par transfert, la gestion de crédits inscrits en dotations de la mission.

En premier lieu, les **nombreux opérateurs** de la mission apportent des contributions majeures aux différentes politiques relevant de la responsabilité du ministère. Les plafonds d'emplois des opérateurs en témoignent. Ils s'élèvent à 14 439 ETPT en 2017 contre un plafond d'emplois directs du ministère de 12 471 ETPT.

Les subventions (hors dotations aux fonds propres) versées aux opérateurs par la mission s'élèvent à 524,3 millions d'euros en 2017 (**535,6 millions d'euros** en comptant la dotation en fonds propres versée à l'ASP). Cette masse de dépenses représente 16 % des crédits demandés en 2017 et, hors prise en charge des allègements de cotisations sociales, plus d'un cinquième des crédits. Elles sont marquées par les évolutions suivantes :

- les crédits destinés à l'agence de services et de paiement (ASP) s'élèveraient à 109,2 millions d'euros soit une augmentation de 4 millions d'euros à laquelle il convient d'ajouter une dotation en fonds propres portée à 11,3 millions d'euros, en hausse de 8,5 millions d'euros¹ ;

- les crédits prévus au profit du Centre national de la propriété forestière (CNPF) s'inscriraient en léger repli de 15,8 millions d'euros en 2016 à 15,4 millions d'euros en 2017 ;

- l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) recevrait 97,4 millions d'euros contre 95,7 millions d'euros en 2016 ;²

- l'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) bénéficierait d'une subvention de 39,4 millions d'euros contre 43,2 millions en 2016³ ;

- l'institut national de l'origine et de la qualité (INAO) verrait sa subvention portée à 16,8 millions d'euros contre 17,1 en 2016 ;

- l'office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) obtiendrait une subvention de 4,6 millions d'euros à peu près équivalente à celle de l'an dernier⁴ ;

¹ Les transferts de crédits vers l'ASP passeraient à 633,1 millions d'euros en 2017 contre 502,1 millions d'euros en 2016.

² L'établissement se verrait transférer 28,6 millions d'euros de crédits en 2017 contre 27 millions d'euros l'an dernier.

³ Pour un volume de crédits transférés de 4,9 millions d'euros en légère baisse par rapport à 2016 (5 millions d'euros).

⁴ Pour une augmentation conséquente des crédits transférés en gestion qui passeraient de 41,1 millions d'euros à 46,1 millions d'euros.

- l'agence nationale pour le développement et la promotion de l'agriculture (Agence BIO) percevrait 1,4 million d'euros soit une quasi-stabilité par rapport à l'an dernier¹ ;

- l'office national des forêts (ONF) percevrait un total de subventions de 175,5 millions d'euros contre 178,4 millions d'euros prévus en 2016 ;

- enfin, l'office de développement agricole et rural corse² (ODARC) : recevrait un peu moins de 300 000 euros de subvention.

À ces subventions versées pour l'essentiel à partir du programme 149, il faut ajouter la subvention pour charges de service public dépensée au profit de l'ANSÉS par le programme 206. Elle s'élèverait à 61,5 millions d'euros en 2017, en repli de près de 1,6 million d'euros par rapport à 2016 ainsi que la dotation prévue pour l'INFOMA dans les écritures du programme 215 (2,4 millions d'euros en hausse par rapport à 2016 où elle atteignait 1,4 million d'euros).

Enfin, **pour prendre la mesure de la contribution d'organismes tiers à la mise en œuvre de la politique agricole, il conviendrait d'inclure (en dehors des services européens qui prennent une grande part à cette fonction), les très importantes délégations** consenties par le ministère à des organismes, qui, pour n'être pas ses opérateurs, sont, malgré tout, des auxiliaires du ministère sur lesquels celui-ci est censé exercer un contrôle.

À titre d'exemple, il faut mentionner dans le champ de la politique de sécurité sanitaire des aliments les 11,8 millions d'euros de financement des FREDON (fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles) et les 5,6 millions d'euros prévus pour les groupements de défense sanitaire régionaux (GDS) qui exercent également des missions sanitaires en tant qu'organismes à vocation sanitaire (OVS) dans le domaine animal.

Pour en rester au programme 149, force est de regretter que, malgré des moyens de gestion importants, il faille déplorer de graves incidents d'exécution, qui font subir à la France des refus d'apurement réguliers et croissants ainsi qu'une perturbation considérable des conditions de versement des aides.

A. DES REFUS D'APUREMENT COMMUNAUTAIRES CONSIDÉRABLES DANS LE PASSÉ ET ENCORE TRÈS LOURDS POUR L'AVENIR, QUI FONT DOUTER DE LA SINCÉRITÉ DE LA PROGRAMMATION 2017 DE LA MISSION³

Les **refus d'apurement des dépenses de la PAC**, qui résultent principalement de défaillances dans nos systèmes d'octroi et de contrôle des

¹ Pour des crédits transférés en gestion stables à 4 millions d'euros.

² Seul ce dernier organisme n'est pas un opérateur de l'État puisqu'il agit pour la collectivité territoriale de Corse.

³ Aux yeux de votre rapporteur spécial, Alain Houpert.

aides, sont au cœur d'un **contrôle conduit par vos rapporteurs spéciaux en 2015** sur les relations entre le budget communautaire et le budget national à travers la PAC, en commun avec nos collègues Yannick Botrel et François Marc, respectivement rapporteurs spéciaux de la mission « Agriculture Alimentation Forêt et Affaires Rurales » et des « Affaires européennes », c'est-à-dire du prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne.

Pendant les années 1990 et 2000, le **montant moyen de ces corrections représentait un peu moins de 100 millions d'euros par an**. Les efforts fournis par le Gouvernement avaient fini par porter leurs fruits puisque l'exercice 2011 marqua un record dans le niveau des refus d'apurement, en atteignant 18,41 millions d'euros. En 2012 et 2013, il s'est agi respectivement de 63,73 millions d'euros et 41,2 millions d'euros.

Mais depuis 2013, les refus d'apurement supportés par le budget national connaissent une croissance considérable : ils ont ainsi atteint **427 millions d'euros en 2014** et à **812,4 millions d'euros en 2015**.

Le refus d'apurement à la suite des audits de conformité

La Commission européenne diligente en continu des audits dits « de conformité » dans tous les États membres afin de sécuriser les dépenses communautaires, conformément au règlement financier de la PAC. La France est régulièrement soumise à une dizaine de missions par an couvrant tous les secteurs de la PAC.

Ces missions sont suivies d'une période contradictoire qui pouvait durer plus de quatre ans, avec les auditeurs communautaires¹. À l'issue de la période contradictoire, la Commission peut décider de corrections financières à l'encontre de l'État membre en fonction des anomalies constatées dans l'attribution des aides, par rapport aux dispositions communautaires. Ces corrections sont estimées au vu des paiements jugés non conformes, ou calculées forfaitairement si l'estimation du préjudice est impossible. Sauf cas de fraude avérée, les conséquences financières des enquêtes ne sont pas répercutées directement sur les agriculteurs bénéficiaires des aides sur la base d'un raisonnement qui retient leur défaut de responsabilité dans les erreurs administratives ou les divergences d'interprétation juridique dans la mise en place des dispositifs nationaux.

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2015, la nouvelle réglementation qui s'applique introduit des délais contraignants sur la plupart des étapes de la procédure d'apurement qui devrait en conséquence être moins longue (9 à 20 mois).

Les données suivantes récapitulent les procédures conduites chaque année sur ce point depuis 2012.

Exercice 2012 : Le refus d'apurement supporté par le budget national a été de **63,73 millions d'euros**. Le montant principal de l'apurement pour un montant de 62 millions d'euros concernait les aides bovines versées de 2004 à 2006. Il était reproché aux autorités françaises de ne pas garantir un taux de contrôle suffisamment élevé compte tenu des délais de notifications des mouvements d'animaux jugés trop tardifs par la Commission. Il était également reproché de ne pas appliquer de sanctions pour notifications hors délai. Des évolutions ont été apportées suite aux constats et ont pris effet à partir de la campagne 2013.

Exercice 2013 : Le refus d'apurement supporté par le budget national a été de **41,2 millions d'euros**. Le montant le plus important portait sur les primes herbagères agroenvironnementales (PHAE), aujourd'hui supprimée, et sur l'ICHN pour un montant de 28 millions d'euros. La Commission reprochait aux autorités françaises l'absence de comptage des bovins et des ovins lors des contrôles sur place. Les autorités françaises ont saisi la Cour de justice de l'Union européenne dès notification de la décision pour contester l'obligation de vérification du taux de chargement lors d'un contrôle sur place. Du fait de ce contentieux le redressement correspondant n'a pas lesté le budget.

En revanche, un montant de 6,45 millions d'euros au titre des prêts bonifiés a été payé, dû à des défaillances dans le système de contrôle des prêts et des bonifications d'intérêts, conséquences de difficultés de rapprochement des bases de données de l'ex-CNASEA (ASP) et des banques, notamment pour les prêts du stock 2000-2006.

De même, un montant 5,79 millions d'euros au titre des primes ovines a également été payé. La Commission européenne a relevé que la notion française de registre d'élevage ne répondait pas à l'obligation réglementaire de détention et de mise à jour d'un registre d'élevage. Elle a également constaté que le contrôle réalisé à partir de cette compilation ne permet pas de déterminer le nombre d'animaux éligibles. Enfin, elle a noté un nombre important de non-respect des règles en matière d'identification.

Exercice 2014 : Le refus d'apurement supporté par le budget national a été de **427 millions d'euros**.

La forte augmentation du montant d'apurement constatée pour l'année 2014 s'explique par l'accélération des procédures de clôture des audits en cours.

Les deux apurements les plus importants sont dus à deux audits principalement :

- 141 millions d'euros au titre de la conditionnalité pour les années 2007 à 2009. Les éléments d'explication rassemblés par les autorités françaises ont permis de minorer le montant initial proposé par la Commission européenne qui était de 214 millions. La Commission a toutefois maintenu son constat d'une application trop souple des règles de conditionnalité en France, jugeant les contrôles de certaines obligations inefficaces et d'une mise en œuvre en termes de réductions ou de sanctions insuffisante ;

- 238 millions d'euros au titre de l'octroi des DPU de 2006 à 2008. La Commission européenne a constaté que des programmes de revalorisation des droits à paiement unique ont été appliqués sans respecter complètement la réglementation communautaire.

Les autres montants concernaient les points suivants :

- 20 millions d'euros liés au dépassement du plafond pour allocation pour l'arrachage des vignes, allocation irrégulière de la réserve nationale, consolidation de la superficie fourragère pour les exercices 2010 à 2012 ;

- 16,5 millions d'euros au titre des aides dans le secteur des fruits et légumes. La Commission européenne a constaté des insuffisances des moyens techniques mis à disposition des membres des organisations de producteurs et des dépenses inéligibles au titre des frais financiers des prêts relais mis à la charge des fonds opérationnels ;

- 10 millions d'euros au titre de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), notamment pour contrôle insuffisant du plan de développement économique (PDE).

Exercice 2015 : Le refus d'apurement supporté par le budget national a été de **812,4 millions d'euros**.

Le niveau élevé de refus d'apurement est lié à la concentration des décisions de la Commission, cette dernière ayant accéléré à partir de 2014 le bouclage d'enquêtes ouvertes parfois de longue date.

Cinq campagnes de mise en œuvre des aides aux surfaces (2008 à 2012) ont été corrigées simultanément et constituent le montant le plus important de correction (**695 millions d'euros**). Les principaux motifs de cette correction concernent des imperfections du **registre parcellaire graphique**, la Commission européenne considérant notamment que les orthophotos devraient être systématiquement interprétées avant d'être chargées dans le système, l'absence de cette photo interprétation préalable ayant conduit à ce que certaines surfaces non agricoles (routes, bâtis de moins de 100 m²...) n'aient pas été exclues. Par ailleurs, la Commission a sanctionné la divergence d'interprétation réglementaire relative à l'admissibilité de certaines surfaces déclarées admissibles en France (bosquets pâturables, landes et parcours).

La Commission européenne a également appliqué une correction de 140 millions d'euros au titre du régime de **paiement unique** sur la période 2009-2011 pour dépassement de la moyenne régionale des droits à paiement pour les droits alloués pour l'arrachage de vignes, non-conformité des modalités de revalorisation des DPU de faible valeur, et octroi de droits à des agriculteurs en pré installation.

123 millions d'euros sont venus sanctionner les **primes bovines** de la période 2007-2009 pour cause de non application des réductions et exclusions en cas de notifications de **mouvements d'animaux** réalisées hors des délais réglementaires.

Une correction de 79 millions d'euros a été appliquée aux dépenses relatives à la **restructuration sucrière**, certaines usines ayant bénéficié de l'aide au démantèlement total n'ayant pas démantelé leurs silos de stockage.

L'ICHN 2009-2010 a donné lieu à une correction de 35 millions d'euros au motif de l'absence de comptage des bovins et des ovins lors des contrôles sur place, sujet qui faisait l'objet d'un recours devant le tribunal de l'Union européenne.

L'ensemble de ces corrections a été regroupé dans la même décision d'exécution de la Commission européenne (*ad hoc* 47) pour un total de **1 078 millions d'euros**.

Son application a donné lieu à un échelonnement sur les budgets 2015 et 2016. Une tranche (359,4 millions d'euros) et une avance de la deuxième tranche (300 millions d'euros) ont été imputées sur le budget 2015 au terme duquel 659,4 millions d'euros ont été provisionnés, laissant un reste à payer de 418,8 millions d'euros sous réserve des requêtes formulées par la France relatives à la condition de maintien individualisé des éléments de paysage dans le cadre des aides aux surfaces, des exigences de contrôle du taux de chargement dans le cadre de l'ICHN, et de l'obligation de démantèlement des silos dans le cadre de l'aide au démantèlement total de l'activité sucrière.

Une seconde décision d'apurement a été prononcée par la Commission européenne (*ad hoc* 48) pour 151,1 millions d'euros. Elle porte à nouveau sur la question de l'absence de vérification du taux de chargement lors des contrôles sur place de l'ICHN (98 millions d'euros), sujet porté devant le juge, et sur les primes ovines (43 millions d'euros) en raison d'absence de contrôle sur place du ratio de productivité et de défaut d'identification de certains animaux. Les autres sujets corrigés par cette décision sont les primes bovines (2,5 millions d'euros), les aides aux plus démunis et le lait scolaire (3 millions d'euros). 4,3 millions d'euros sont liés à la certification des comptes pour des exercices antérieurs à 2014.

Par ailleurs, la Commission a finalisé la procédure d'apurement des comptes de plusieurs organismes payeurs pour les exercices 2010 à 2012 avec un montant total de correction égal à 4,3 millions d'euros.

Exercice 2016 : Le refus d'apurement supporté par le budget national devrait être de **710,8 millions d'euros**.

Le solde de la décision *ad hoc* 47 est réglé en 2016, soit 418,8 millions d'euros.

La Commission européenne a également publié en 2016 **trois décisions ad hoc**.

La première **décision ad hoc 49** représente un montant d'apurement de **11,64 millions d'euros**. L'essentiel de ce montant est lié à l'enquête relative à l'arrachage et la restructuration du vignoble pour 10,69 millions d'euros au motif du versement de l'aide avant la fin des opérations de restructuration.

La **décision ad hoc 50** représente un montant d'apurement de **101,1 millions d'euros**. La principale correction financière concerne la conditionnalité des aides pour les campagnes 2011 à 2013 avec un montant de 75,3 millions d'euros. Les auditeurs communautaires ont remis en cause le contrôle de certaines normes des « Bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) ainsi que le respect de certaines exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG), l'inapplication des

sanctions réglementaires, l'indulgence trop grande du système d'évaluation des non-conformités. Par ailleurs, la décision *ad hoc* 50 sanctionne les mesures d'investissements au titre de la modernisation des exploitations agricoles et relatives à l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles du PDRH pour 13,62 millions d'euros. Enfin, la clôture de vieilles enquêtes « Irrégularités et Certification », effectuées entre 2009 et 2011, a généré un montant d'apurement de 12,2 millions d'euros.

La décision *ad hoc* 51 a clôturé l'enquête relative aux droits uniques à paiement initiée en 2014, en concluant au reversement de **190,6 millions d'euros**. Les auditeurs de la Commission européenne ont notamment relevé les anomalies suivantes : les allocations pour l'arrachage des vignes n'ont pas été limitées à la moyenne régionale des droits, des allocations aux nouveaux exploitants ont été versées à des bénéficiaires qui ne respectaient pas les critères d'octroi de l'aide, des allocations pour DPU de faible valeur ont été attribuées à des agriculteurs dont l'exploitation ne se situait pas en zone éligible et la réduction linéaire des droits n'a pas été correctement appliquée.

En revanche, les autorités françaises ont obtenu gain de cause dans trois recours contentieux (extension tardive des constats liés aux contrôles du taux de chargement des bovins aux ovins dans deux cas et le statut des groupes d'action local dans le cadre du programme Leader +), ce qui a occasionné le remboursement de 11,31 millions d'euros sur l'exercice 2016.

Les risques budgétaires au titre des refus d'apurement continuent de peser sur l'exécution budgétaire, de sorte que la programmation budgétaire au titre de 2017 ressort comme insuffisamment sincère aux yeux de votre rapporteur spécial Alain Houpert.

En premier lieu, des restes à régler concernant des procédures closes demeurent pendants.

Il s'agit de solder le dossier conclu en 2015 et portant à **1,1 milliard d'euros** la dette d'apurement de la France auprès des autorités européennes **au titre des exercices 2008-2012**. Le Gouvernement avait indiqué souhaiter étaler le paiement de cette dette sur trois exercices. Les paiements intervenus jusqu'à présent laissent à payer un montant de 409 millions d'euros correspondant à un arriéré de 59 millions d'euros sur la deuxième annuité et à une somme de 350 millions d'euros à régler au titre de la troisième tranche de paiement. Or, le projet de loi de finances ne comporte pas trace de ces dettes de sorte qu'en l'état où elle a été transmise au Sénat la programmation budgétaire comportait une sous-estimation des charges de 409 millions d'euros. Sans doute conscients de l'effet désastreux de cette situation, le Gouvernement a décidé d'inscrire dans le projet de loi de finances rectificative une dotation supplémentaire de 357,6 millions d'euros à ce titre. Elle paraît toujours insuffisante pour régler complètement les effets budgétaires des refus d'apurement passés.

Par ailleurs, il faut tenir compte **des risques survenus depuis** dans le cadre du déroulement des audits annuels de la Commission européenne.

Les apurements les plus élevés qui pourraient impacter le budget national 2017 sont présentés dans l'encadré ci-dessous.

Risques d'apurement à venir

- Aides surfaces (campagnes 2013 et 2014) :

À la suite de l'« enquête surface » pour les campagnes 2013 et 2014, et grâce au chiffrage fourni par les autorités françaises, les auditeurs communautaires ont conclu à une **demande de reversement de 117 millions d'euros** soit 0,91 % des aides versées. Les constats portent à nouveau sur la divergence réglementaire relative à l'admissibilité de certaines surfaces (surfaces boisées, mares, rochers...), dont la France a saisi le tribunal de l'Union européenne.

- Conditionnalité des aides (campagne 2013) :

La Commission européenne a notifié un montant de correction financière de **82 millions d'euros** (10 % des aides versées au titre de la conditionnalité) en l'absence de contrôle de certaines obligations (défaut de définition des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), contrôles sur place considérés inappropriés pour les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG). Le montant de la correction financière est en cours de discussion avec les services de la Commission européenne.

Les autorités françaises ont présenté un chiffrage du risque de 71,2 millions d'euros qui pourrait permettre de réduire le montant de cette correction à 10,8 millions d'euros.

- Restitutions volailles (années 2011 à 2014) :

À la suite d'un constat de négligence grave des autorités françaises dans la mise en œuvre des contrôles de la teneur en eau des volailles, la Commission européenne a notifié une correction financière de **121 millions d'euros**. Suite aux dernières réunions, en particulier celle avec l'organe de conciliation, la direction générale de l'agriculture (DG Agri) de la Commission européenne a notifié sa position finale et a confirmé de son intention de proposer une correction financière de 120,9 millions d'euros.

- Aides ovines et caprines (Campagnes 2013 à 2015) :

En matière d'aides ovines et caprines, les auditeurs communautaires ont principalement relevé l'absence de contrôle administratif du ratio de productivité ainsi que l'absence d'exclusion de l'aide pour des dossiers qui présenteraient des anomalies affectant plus de 50 % du montant de l'aide. Les discussions sont toujours en cours sur ces points. Le montant d'apurement lié à cette enquête s'élèverait à **24 millions d'euros**.

- ICHN, campagne 2014 (PDR Hexagone) et campagnes 2013 et 2014 (PDR Corse) :

La Commission Européenne a renouvelé son constat concernant l'absence de contrôle du taux de chargement lors des contrôles sur place de l'ICHN et des MAE, que les autorités françaises considèrent non fondée dans la mesure où l'ICHN est basée sur le taux de chargement moyen de l'année précédente qui est contrôlé lors du contrôle administratif. Cette divergence d'interprétation fait l'objet de plusieurs recours contentieux en cours. Suite aux différents échanges, la Commission européenne a réduit sa proposition de correction financière au titre des montants payés au cours de la **seule campagne 2014** de 27,8 millions d'euros à **14,3 millions d'euros**.

- Programmes opérationnels des organisations de producteurs de fruits et légumes (Années 2012-2015) :

Les auditeurs ont relevé des non-conformités relatives aux critères de reconnaissance des organisations de producteurs (défaut de contrôle de la livraison des apports) ainsi que des déficiences relatives aux programmes opérationnels (défaut de contrôle de la valeur de la production commercialisée, défaut de contrôle de la réalité des dépenses déclarées...). Ces constats ont conduit les auditeurs à demander un reversement forfaitaire de 10 % des aides, soit **21,2 millions d'euros**. Une négociation du montant de l'apurement est également en cours.

- Aides à l'investissement Axes 1 et 3 (Années 2013 à 2015) :

Dans le cadre de l'audit sur les axes 1 et 3 du FEADER qui s'est tenu en juin 2015 en région Languedoc Roussillon, la Commission européenne reproche des défaillances dans la vérification du caractère raisonnable des coûts (à la fois sur son effectivité et sur sa traçabilité) et dans la vérification de l'éligibilité du demandeur et de la demande d'aide. La Commission européenne propose une correction financière de **23,9 millions d'euros**. Les autorités françaises se sont attachées à démontrer que le risque était inférieur en fournissant des éléments de chiffrage. La Commission européenne n'a pas notifié sa position finale à ce jour.

- POSEI (Années 2012 à 2014) :

Dans le cadre d'un audit sur les aides du POSEI, les auditeurs ont exprimé des doutes sur la cohérence entre des données issues des abattoirs visités sur place et les données de la BDNI. Ils ont également mentionné des non conformités concernant les contrôles sur place et administratif des aides à la filière Banane, des soutiens au transport de canne à sucre et les aides à la structuration de l'élevage et à la diversification végétale. Le risque financier est estimé à ce jour à **21 millions d'euros** par la Commission européenne.

• Enquête sur « Vieilles irrégularités » (FranceAgriMer, Années 2008 à 2010) :

La DG Agri propose d'écarter du financement de l'UE un montant brut total de **45 millions d'euros** sur la base d'irrégularités dans les délais de procédures et d'émission des créances concernant la gestion d'anciens dossiers. Les dossiers concernent des opérateurs d'envergures nationales : les montants sont importants et des procédures contentieuses ont été engagées par les bénéficiaires (Lactalis, Sodiaal, Fléchar, Optyma...), retardant ou annulant des ordres de recouvrement.

• Certification des comptes des organismes payeurs (Exercice financier 2015) :

Dans le cadre des exercices de certification des comptes, la CCCOP a constaté des taux d'erreur élevés dans la gestion des fonds agricoles, en particulier concernant le FEADER. Dans ce cadre, la Commission européenne a ouvert plusieurs enquêtes de conformité et propose des corrections financières significatives par extrapolation du taux d'erreur observé :

- FEAGA 2015 ODEADOM : **4,9 millions d'euros,**
- FEAGA 2015 ODARC : **0,5 million d'euros,**
- FEAGA-FEADER 2015 ASP : **94,4 millions d'euros,**
- FEAGA 2015 FAM : **8,5 millions d'euros.**

Des échanges contradictoires sont en cours pour les 4 dossiers.

• Autres audits en cours :

Deux audits « Aide au lait scolaire » (Années scolaires 2011/12 à 2013/14) et « Mesure jeunes agriculteurs » (années 2012 à 2015) présentent des refus d'apurement importants par rapport aux montants des aides versées pour ces postes budgétaires, respectivement 2,4 et 3,2 millions d'euros.

Pour la mesure d'aide au lait scolaire, les auditeurs ont constaté des faiblesses dans le système de contrôle et sanction, notamment pour le traitement des demandes tardives et les contrôles administratifs. Pour la mesure « Jeunes agriculteurs », les auditeurs reprochent notamment une insuffisance des contrôles administratifs et le contrôle tardif de la conformité avec le plan de développement. L'organe de conciliation a été saisi pour ces deux dossiers.

Au total, selon la réponse fournie au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, **le risque de refus d'apurement estimé à ce jour est de 629,8 millions d'euros¹.**

¹ Ce chiffrage ne prend pas en compte certaines procédures qui pourraient permettre de réduire les montants de refus d'apurement, ni certaines procédures d'audit dont l'avancement ne permet pas d'évaluer à ce stade un montant de risque financier.

La charge budgétaire des difficultés rencontrées par la France pour satisfaire aux exigences de la Commission européenne doit aussi prendre en compte les moyens nécessaires à la réunion de ces conditions pour l'avenir.

Afin de réduire le taux d'erreur lié aux mesures du développement rural, évalué par la Cour des comptes européenne à 7,7 %, les autorités françaises ont mis en place un plan d'actions relatif au FEADER. Ainsi, dès 2012, les contrôles administratifs ont été renforcés sur les points constituant les principales causes d'erreur (contrôle du respect des marchés publics, contrôle des dépenses de frais professionnels, application de l'erreur administrative, traitement des cas de fausse déclaration, caractère raisonnable des coûts...). Depuis 2014, dans le contexte de régionalisation du FEADER, afin de poursuivre la démarche de sécurisation de la mise en œuvre des dépenses, de nouvelles instances de gouvernance de la mise en œuvre opérationnelle du FEADER ont été instituées et poursuivent les travaux engagés précédemment. Ainsi, des comités opérationnels (COMOP) ont été créés au sein du Comité Technique Transversal (CTT), associant l'État, les régions, autorités de gestion et l'organisme payeur afin d'aborder les questions de mise en œuvre de la programmation FEADER dans ses aspects opérationnels et techniques.

À la suite de différents constats formulés par des auditeurs européens, la France a mis en œuvre un plan d'actions relatif au FEAGA, validé par les instances communautaires en novembre 2013.

Celui-ci comporte trois volets principaux portant sur les droits à paiement unique (DPU), la conditionnalité et le registre parcellaire graphique (RPG).

Les deux premiers volets du plan d'actions ont été mis en œuvre dès 2014.

Quant au plan de remise à niveau de la cartographie parcellaire, une refonte complète de la gestion du RPG a été décidée en 2015 et conduite avec l'appui de l'IGN¹¹. Cette opération d'envergure a nécessité la mobilisation d'experts de l'IGN pour réaliser la photo-interprétation de l'ensemble du territoire agricole français pour un montant total engagé en 2014, 2015 et 2016 de plus de 25 millions d'euros. En outre en 2014 puis en 2015 plus de 350 ETPT de vacataires par an ont été affectés dans les services d'économie agricole des DDT(M) pour instruire les observations graphiques positionnées sur les dossiers PAC des agriculteurs. Enfin, en tant que de besoin, l'ASP a effectué 30 000 visites rapides sur le terrain afin de confirmer les données vues sur les photographies aériennes.

Le Gouvernement avait indiqué dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016 que sa

¹¹ Voir ci-dessous pour les détails du plan.

budgetisation tenait compte de l'achèvement de ces mesures de correction suggérant qu'elles ne pèseraient plus sur les dépenses de la mission.

Il reste que la normalisation des conditions de gestion des enveloppes européennes continue d'exercer des effets sur les coûts de la mission. Ainsi, le projet de loi de finances rectificative pour 2016 récemment déposé comprend une demande d'augmentation du plafond d'emplois de **480 ETPT afin de finaliser le plan « FEAGA »**¹ exigé par la Commission européenne pour reprendre le versement normal des aides européennes, qui a été interrompu depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC.

Enfin, quelques inquiétudes doivent être mentionnées s'agissant de l'impeccabilité de certaines mesures de soutien rattachées aux différents plans d'urgence au regard de la législation communautaire.

B. DES DIFFICULTÉS DE MOBILISATION DES ENVELOPPES EUROPÉENNES TRÈS PRÉOCCUPANTES

Le paiement des aides de la PAC 2015 n'a pas pu suivre le calendrier habituel. Ce décalage est principalement dû à la révision complète du référentiel des surfaces agricoles, imposée par la Commission européenne à la suite de l'audit sur l'application de la PAC en France des années 2008 à 2012 déjà mentionné, et qui s'est traduit par une correction financière de plus d'un milliard d'euros, intervenant en même temps que la mise en œuvre de la réforme de la PAC.

On a déjà indiqué les surcoûts résultant du plan d'action établi afin de répondre aux exigences de la Commission européenne. Dans son détail, celui-ci a ainsi conduit les autorités françaises à engager la rénovation complète du **Registre parcellaire graphique (RPG)**, l'outil graphique servant à la déclaration des aides à la surface par les agriculteurs, et l'instruction et le contrôle de celles-ci par les services déconcentrés de l'État et l'Agence de services et de paiement (ASP), avec une photo-interprétation systématique de l'ensemble des photographies aériennes et la constitution d'une base de données graphiques répertoriant l'ensemble des surfaces non agricoles (SNA) situées au sein des îlots déclarés par les exploitants agricoles. Ceci a représenté un chantier considérable, désormais achevé, qui a nécessité :

- la photo-interprétation systématique de 26 millions d'hectares (confiée à l'Institut national de l'information géographique et forestière - IGN - pour un coût de 25 millions d'euros) ;

- la refonte du système de gestion des aides et le développement d'un système d'alerte et de contrôle embarqué complexe (une cinquantaine de types d'observations graphiques détectées par le système) ;

¹ C'est cette demande qui infirme particulièrement les prévisions de projet annule de performances pour 2016 qui faisait état de la « fin de la mise en œuvre du plan FEAGA »

- la constitution d'une couche graphique comportant plus de 45 millions d'objet (notamment SNA et zones de densité homogène (ZDH)) avec le traitement très fin de 10 millions d'observations graphiques par les services instructeurs entre août 2015 et mars 2016. Aucun seuil n'a été mis en place pour que ce travail soit complet. Le croisement de cette base avec la déclaration des agriculteurs en 2015 pour constituer la base consolidée a généré un travail particulièrement conséquent des directions départementales des territoires (DDT)¹.

Par ailleurs, suite aux constats de la Commission européenne relatifs aux **surfaces peu productives**, les autorités françaises se sont engagées dans la mise en place d'un système de *prorata* de surface admissible pour les surfaces en prairie et pâturage permanents assorti d'un dispositif de visites de terrain afin de vérifier la qualité des prorata déclarés par les agriculteurs. Cette organisation a engendré 31 000 visites sur le terrain réalisées par des opérateurs de l'ASP de janvier à juillet 2016, renforcés par 250 agents supplémentaires.

L'achèvement de ces travaux de mise à jour du RPG, puis l'instruction complète des dossiers de demande d'aide conformément aux règles européennes sont un préalable incontournable avant de pouvoir payer les aides PAC 2015. C'est un point qui doit permettre de sécuriser les paiements tant pour l'année 2015, que sur la période 2015-2020. En effet, les droits à paiement de base, dont dépendent non seulement le régime de paiement de base mais également les autres régimes de paiements découplés (paiement redistributif, paiement vert, paiement Jeunes Agriculteurs), qui représentent en cumulé 85 % des paiements directs, sont créés pour toute la durée de la PAC actuelle, en nombre égal à la surface admissible 2015 de l'agriculteur finalisée après instruction.

Pour faire face au décalage du calendrier de paiement des aides PAC 2015, des « **apports de trésorerie remboursables (ATR)** » ont été mis en place. Ces aides exceptionnelles, entièrement financées par le budget de l'État pour la composante liée aux charges d'intérêt, ont pour objectif d'éviter les difficultés de trésorerie des agriculteurs en attendant le versement des aides PAC. Au 1^{er} décembre 2015, 6,8 milliards d'euros ont ainsi été versés, représentant un montant égal à 90 % des aides directes pour les agriculteurs qui en ont fait la demande. Cela couvrait les aides découplées (paiements directs de base (DPB), paiement vert, paiement redistributif et paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs), les aides couplées pour les bovins et l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN).

¹ Au total, on indique que cet effort aurait mobilisé l'ensemble des équipes de l'ASP, des services instructeurs, ainsi que 350 agents supplémentaires en 2015 et 700 en 2016.

Par ailleurs, le ministre de l'agriculture a décidé d'étendre ces ATR en mars 2016, de façon à couvrir l'intégralité des aides liées aux surfaces agricoles pour une enveloppe complémentaire de 500 millions d'euros.

Ont ainsi été couvertes les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les aides à l'agriculture biologique (AB), l'aide à l'assurance récolte et toutes les aides couplées végétales.

Les aides couplées pour les ovins et les caprins ont été versées dans un calendrier habituel, en décembre 2015. Le solde des aides couplées pour les bovins (allaitants et laitiers) a été versé fin mai 2016.

Au total, au 30 juin 2016, sur les 8,5 milliards d'euros auxquels les agriculteurs peuvent prétendre, en tenant compte des ATR et des aides de la PAC déjà payées (ovins, caprins, bovins allaitants et bovins laitiers), 7,4 milliards d'euros ont été versés aux agriculteurs.

Le ministère argue du décalage intervenu dans le règlement des aides PAC de 2015 pour justifier **le prolongement de la mise en œuvre des ATR** en 2016.

Vos rapporteurs spéciaux ont été informés que les demandes déposées à ce titre connaissent une baisse très significative, le nombre des demandes passant de 38 500 en 2015 à environ 250 000.

Cette réduction n'a pas trouvé d'explication éclairante. Il ne faudrait pas qu'elle résulte d'un défaut d'information des bénéficiaires, qui doivent faire face à des coûts de trésorerie lorsqu'ils s'adressent aux circuits économiques hors système des ATR. Il ne faudrait pas non plus qu'elle résulte des difficultés subies lors de la mobilisation des ATR qui se traduisent par des délais pénalisants et particulièrement paradoxaux, s'agissant d'un financement de la trésorerie des agriculteurs.

Par ailleurs, la prolongation du régime de trésorerie n'apparaît pas seulement motivée par des effets de calendrier. Le maintien d'exigences communautaires non satisfaites semble en cause.

Il convient de redresser au plus vite les conditions de gestion des aides européennes.

Si le mécanisme des ATR ne pèse sur le budget qu'à travers le refinancement qu'il impose à l'État, il ne faut pas mésestimer un risque incomparablement plus grave qui se produirait si, au terme fixé par les autorités européennes, notre pays ne se trouvait pas en mesure de présenter les conditions demandées par elles. Il faudrait alors constater une charge budgétaire, qui serait proche chaque année de l'enveloppe annuelle revenant à la France au titre de la PAC.

Par ailleurs, il faut mentionner les effets de cette regrettable mauvaise gestion sur la trésorerie des exploitations et sur les charges de travail supplémentaires qu'elle implique pour les agriculteurs.

Les ATR sont des aides octroyées dans le respect des dispositions du règlement *de minimis* (règlement (EU) n° 1408/2013) : ils consistent en effet en des prêts de trésorerie à taux nul, et l'équivalent-subvention *de minimis* est constituée des intérêts non imputés à l'exploitant, calculés sur la base d'un taux d'intérêt représentatif des taux du marché, de 2,5 %. Ainsi, pour une aide de 1 000 euros octroyée le 1^{er} octobre 2015 et remboursée le 30 septembre 2016, l'équivalent-subvention est de 25,42 euros.

Cet équivalent-subvention vient s'imputer sous le plafond *de minimis* de l'exploitation, de 15 000 euros (avec application de la transparence pour les groupements agricoles d'exploitation en commun - GAEC - totaux), pour les aides *de minimis* octroyées pour l'exercice fiscal en cours et les deux derniers exercices fiscaux clos. Dans ces conditions, des exploitants agricoles, qui dépassent le seuil du mécanisme, se voient sollicités du fait des mesures d'urgence, subissent, de ce fait, des frais de trésorerie. Ceux-ci paraissent également s'appliquer aux bénéficiaires sous le seuil en raison des délais de versement des aides de trésorerie dénoncés régulièrement par de nombreux agriculteurs.

Par ailleurs, il convient de prendre la mesure d'un risque particulièrement grave auquel les mauvaises conditions de gestion des aides européennes exposent les agriculteurs français et qui dépasse de beaucoup, par ses enjeux, les lourds effets de trésorerie mentionnés.

Aux risques budgétaires impliqués, pour l'État, par les corrections appliquées à l'exécution des crédits agricoles par la France, il faut ajouter les risques économiques correspondant.

Traditionnellement, les autorités françaises ne recherchent pas auprès des bénéficiaires, non coupables de fraudes, les paiements irréguliers effectués à leur profit, jugeant que les bénéficiaires de ces versements sont indemnes de toute responsabilité dans les erreurs commises par l'administration. Néanmoins, il faut tenir compte d'un arrêt important de la Cour de justice de l'UE (CJUE) intervenu le 12 février 2015.

Faisant suite à une plainte déposée en 2002 par un opérateur français des Pyrénées-Orientales, la Commission européenne (CE) avait déclaré, le 28 janvier 2009, les aides nationales octroyées au secteur des fruits et légumes entre 1992 et 2002 (aides « Plans de campagne ») incompatibles avec le marché commun. La Commission européenne avait sommé les autorités françaises de procéder à la récupération de ces aides auprès des producteurs bénéficiaires. Un total de **195 millions d'euros** est concerné par la procédure de recouvrement pour les aides versées entre les années 1998 et 2002.

Dans son arrêt de 2015, la CJUE a constaté le manquement des autorités françaises, celles-ci n'ayant pas pris à ses yeux toutes les mesures nécessaires pour récupérer les aides en cause. L'arrêt pointait également un défaut de justification de la part des autorités françaises concernant les montants d'aides qu'elles estimaient ne pas devoir récupérer.

Les difficultés graves d'apurement rencontrées par la France appellent la mise en œuvre vigoureuse des **mesures correctives mentionnées plus haut.**

DEUXIÈME PARTIE

OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE FORESTIÈRE ET LA SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION

La structuration de la mission s'accompagne d'une modification substantielle cette année puisque le programme 149 « Forêt » disparaît, ses crédits se trouvant absorbés par un nouveau programme 149 qui fusionne les crédits de la forêt et ceux de l'ancien programme 154 consacré aux interventions en faveur de l'agriculture.

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

Si l'historique de la gestion budgétaire enseigne que les crédits prévus pour conduire la politique forestière ont souvent été mobilisés à d'autres finalités, la séparation des programmes obligeait à respecter les disciplines de spécialisation des dotations, celle-ci justifiant la diversité des programmes budgétaires qui en est l'incarnation.

La décision de fusionner les crédits des programmes 154 et 149 instaure une situation où les crédits de la politique forestière ne seront plus protégés par le principe de spécialité budgétaire. La « personnalité » budgétaire de la politique forestière s'en trouve affadie, ce qu'il faut regretter.

De la même manière il est souhaitable de préserver une certaine lisibilité du projet annuel de performances. En ce sens, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'un opérateur de l'État, la présentation détaillée des équilibres du fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB), qui bénéficie de ressources affectées en plus des crédits budgétaires qui lui sont réservés devrait être exposée avec clarté.

Les crédits de la mission ne sont pas les seuls moyens publics consacrés à la forêt. Dans leur rapport sur la politique forestière, vos rapporteurs spéciaux rappelaient que celles-ci bénéficiaient de transferts estimés à 910 millions d'euros. La mission, par ses crédits, compte ainsi pour 30,9 % des concours publics à la forêt.

Concours publics à la forêt

- La **contribution directe** du budget de l'État issue du programme 149 « Forêt » avec en moyenne sur la période 2006-2013, 296 millions d'euros.

- Les **dépenses fiscales**, estimées à 124 millions d'euros en moyenne sur la période 2006-2013 rattachées au programme 149 : mesures fiscales patrimoniales sur les droits de mutation à titre gratuit et l'impôt de solidarité sur la fortune et mesures d'encouragement fiscal à l'investissement forestier.

- Versement de la **taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti** en forêt, à hauteur de 19 millions d'euros, partie au CNPF (9,5 millions d'euros), partie à la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) pour 0,9 million d'euros) et au fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) pour 3,7 millions d'euros). Le reste du montant de la taxe est affecté aux chambres d'agriculture.

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

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

- de crédits du programme 174 du MEEM « Énergie, climat et après-mines » : 95,5 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2006-2013 dédiés au « fonds chaleur » et attribués à des projets visant à soutenir l'utilisation du bois ;

- du soutien à la production d'électricité à partir de bois : 46,6 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2006-2013, via des tarifs d'achat d'électricité à tarifs réglementés et des appels d'offres de la commission de régulation de l'énergie (CRE) ;

- du crédit d'impôt « développement durable » visant à encourager l'acquisition d'équipements utilisant les énergies renouvelables.

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

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

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

• Enfin, le produit de la taxe affectée (12,5 millions d'euros) au comité de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) et à l'institut technologique FCBA ainsi que des fonds d'origine interprofessionnelle (à hauteur de 6,5 millions d'euros par an), mis en œuvre par l'interprofession France Bois Forêt (FBF), contribuent également à apporter un soutien financier à la filière forêt-bois.

A. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA FORÊT PRATIQUEMENT STABLES

1. Vue d'ensemble

L'ancien programme 149 « Forêt » qui assurait le **financement de la politique nationale en matière de forêt et de soutien à l'amont de la filière forêt-bois**¹ est relégué au rang de simple action du nouveau programme 149 issu de la fusion mentionnée. Ses moyens sont regroupés dans l'action 26 de ce programme « Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois ».

Les dotations prévues s'élèvent à **273,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et à **281,5 millions d'euros** en crédits de paiement.

Elles sont en léger **repli** par rapport aux ouvertures de la loi de finances pour 2016 où elles s'élevaient respectivement à **276,1 millions d'euros et 289,4 millions d'euros**, concrétisant ainsi une **baisse respective de 1 % et 2,7 % par rapport à leur niveau de 2016 (- 2,7 millions d'euros et - 7,9 millions d'euros)**.

Cette diminution provient pour 2,9 millions d'euros de la **réduction de la subvention à l'Office national des forêts** qui absorbe 62,2 % des moyens consacrés à la forêt par le ministère.

Elle résulte surtout de la réduction des provisions destinées à aider les propriétaires forestiers touchés par la tempête Klaus de 2009 à nettoyer les

¹ À l'exception du boisement des terres agricoles qui relève du programme 154.

parcelles et à reconstituer la forêt alors dévastée. Les crédits inscrits à ce titre diminuent de 7,1 millions d'euros. Ils demeurent une composante importante des crédits pour la forêt avec 35,3 millions d'euros. Au total, la tempête Klaus aura considérablement pesé sur les marges de manœuvre de la politique forestière dont une proportion importante des moyens aura été consacrée à réparer plutôt qu'à développer le potentiel forestier.

En dehors de ces deux évolutions, les crédits consacrés à la forêt sont en légère croissance, de 2,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Les économies réalisées sur les deux postes mentionnés ne sont donc pas entièrement sans retour pour la politique forestière soutenue par la mission.

Cependant, les évolutions imprimées aux différentes sous-actions forestières sont différenciées.

Les **transferts aux collectivités territoriales** directement financés par la mission se réduisent de 2 millions d'euros (- 10,2 %) alors que collectivités emploient la plupart de ces concours à des actions de défense contre les incendies, particulièrement nécessaires dans le contexte actuel.

En revanche, il faut se féliciter que **les dotations destinées à financer la restauration des terrains en montagne ne subissent pas de coupes budgétaires.**

Les **actions d'investissement** bénéficient de **dotations plus importantes** que l'an dernier. Leurs moyens sont augmentés de 2,9 millions d'euros et passent à 17,5 millions d'euros. Ces moyens connaissent des emplois diversifiés allant de l'amélioration de la desserte forestière à des cofinancements de certains dispositifs gérés par Bpifrance Financement.

Par ailleurs, l'institut technologique « Forêt cellulose bois-construction ameublement » (FCBA) voit ses moyens (très) légèrement renforcés.

Dans les usages du bois, il est particulièrement souhaitable de favoriser ceux qui ont un potentiel de valorisation comparativement élevé et assure à la matière première une survie et, avec elle, un horizon de services, notamment environnementaux, dépassant l'usage ponctuel. C'est toute la question du choix entre le bois-feu et le bois matériau. Dans ces conditions, il faut souhaiter que le centre technique, qu'est le FCBA, puisse trouver les moyens de contribuer encore plus à l'affirmation des choix les plus pertinents de mobilisation de la ressource.

En dehors de ces deux phénomènes qui jouent en sens inverse, votre rapporteur spécial relève une **légère baisse des moyens en crédits alloués au fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB)**, destiné aux interventions de développement et d'accompagnement de l'investissement dans les filières amont et aval et qui était déjà peu doté (- 0,7 % en AE et - 0,4 % en CP). Toutefois, il note que des fonds supplémentaires seront fléchés via la taxe

additionnelle à la taxe foncière sur le foncier non-bâti et le produit de l'indemnité de défrichement. En outre, il note avec satisfaction que le Gouvernement entend, à terme, alimenter ce fonds par le marché carbone. L'ambition d'un **fonds stratégique doté de 100 millions d'euros** demeure encore lointaine, alors que le besoin de reboisement est particulièrement fort, dans le contexte de renouvellement du bouquet énergétique programmé par la loi de transition énergétique.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent qu'ils ont récemment rendu un **rapport sur cette filière**, ses atouts, ses difficultés et les réformes qu'il convient de mettre en œuvre¹. Si les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics vont dans le bon sens, les préconisations qui y sont présentées restent entièrement d'actualité et doivent faire l'objet de réflexions et d'actions. Il convient, en particulier, de privilégier davantage le **soutien à l'innovation et à la stratégie de montée en gamme** dans le domaine du bois, ce qui devrait dégager des perspectives économiques nouvelles pour la filière forêt-bois française, qui souffre d'une concurrence importante à l'international. Tout en rappelant la nécessité de transformer nos ressources brutes sur le territoire, qui doit guider une politique de renforcement de tous les maillons de la chaîne, on peut s'interroger sur la pérennité de certaines mesures réglementaires allant dans ce sens.

En 2016 la subvention du centre national de la propriété forestière (CNPF) avait été rétablie à hauteur de 15,4 millions d'euros, alors que l'équilibre du budget de l'établissement avait été assuré en 2015 grâce à un prélèvement sur son fonds de roulement qui offrait un disponible de 22,6 millions d'euros en fin d'exercice 2014. Finalement, la subvention budgétée par le centre en 2016 s'est élevée à 15,1 millions d'euros. L'exercice se conclurait par un bénéfice² (1,4 million d'euros) faisant suite à la lourde perte constatée en 2015 (15,8 millions d'euros) qui a entamé le fonds de roulement de l'établissement. C'est à une somme analogue qu'est arrêtée la subvention pour charges de service public dans le projet de loi de finances pour 2017 (15,06 millions d'euros).

Par ailleurs, le centre témoigne d'une volonté de maîtriser ses charges.

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

² Cependant, le bénéfice prévu en 2016 est tributaire de reports de financements prévus en 2015 et finalement imputés sur 2016 pour un montant de 2,5 millions d'euros.

2. L'Office national des forêts, doit faire plus pour la filière forêt- bois française

S'agissant de l'Office national des forêts (ONF), le financement apporté par l'État s'élève à **182,8 millions d'euros**, dont **175,2 millions d'euros financés par le programme 149**.

Sa contribution se décompose en un **versement compensateur**, stable à **140,4 millions d'euros**, une **subvention d'équilibre de 12,5 millions d'euros** (contre une budgétisation initiale en 2016 de 16,2 millions d'euros), et un **financement de ses missions d'intérêt général de 22,3 millions d'euros** maintenu par rapport à l'an dernier.

La subvention d'équilibre prévue pour 2016 ne serait finalement pas consommée en raison d'un maintien du cours du bois à un niveau suffisamment rémunérateur.

Dans ces conditions, la subvention programmée pour 2017 apparaît plutôt comme une provision que comme le socle de dépenses futures inévitables.

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

Depuis quelques années, la forte réduction de la part des charges de l'ONF couverte par ses ventes de bois se modère un peu. Celles-ci représentaient entre 70 % et 80 % de ses recettes dans les années 1980 contre un tiers désormais. Néanmoins, l'ONF, qui avait dégagé au titre de ses ventes de bois un chiffre d'affaires record de 270 millions d'euros en 2014, voit cette tendance se poursuivre. Le chiffre d'affaires-bois s'élèverait à 278,8 millions d'euros en 2016.

Comme indiqué, cette évolution traduit **le redressement du cours du bois, qui demeure une variable évolutive et dont l'impact sur d'autres acteurs de la filière n'est pas également favorable**. Il convient donc de réaliser de nouveaux efforts pour stabiliser les charges d'exploitation de l'ONF et augmenter sa production de bois enrichie en produits de qualité.

Ces évolutions sont souhaitées par la tutelle qui, à l'issue de la renégociation anticipée du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'ONF pour 2016-2020, a conclu avec l'établissement un nouveau contrat d'objectifs et de performance le 7 mars 2016, auquel s'est jointe la fédération nationale des communes forestières.

Le nouveau COP de l'ONF s'articule autour des six axes suivants :

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

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

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

Cependant, il est demandé à l'ONF de progresser dans sa production de bois façonné qui engage des moyens plus importants au service d'une production mieux valorisée. On doit également prendre en considération que ces objectifs sont supérieurs aux productions effectives et qu'ils devront être atteints à effectifs sous plafond inchangés. Le COP prévoit néanmoins une augmentation des effectifs hors plafond dans le cadre de l'essor donné à l'apprentissage. Il n'est pas sûr que cette orientation soit réellement durable dans la mesure où les apprentis embauchés par l'ONF n'ont pas vocation à le demeurer et peuvent éprouver quelques difficultés à trouver d'autres débouchés qu'au sein de l'établissement. Il est vrai qu'ils peuvent constituer un vivier pour les recrutements nécessités par les départs en retraite. Néanmoins, votre rapporteur spécial Yannick Botrel réitère son scepticisme face à une gestion des ressources humaines qui compterait sur le remplacement **des départs de fonctionnaires et de salariés en retraite par des emplois aidés et des apprentis**.

En toute hypothèse, la France s'est donné des objectifs de développement de sa filière-bois qui doivent être suivis par un effort de mobilisation cohérent. En l'état, compte tenu des objectifs de rééquilibrage du bouquet énergétique français et de la contribution demandée à la ressource en bois, dans un cadre où la demande industrielle serait stable, l'accroissement naturel de la matière première couvrirait environ 40 % des besoins de biomasse supplémentaires liés à la programmation pluriannuelle de l'énergie en 2018, et entre 60 % et 40 % en 2023 selon les scénarios de mobilisation de la ressource.

Dans ces conditions, malgré l'existence d'un potentiel suffisant, il convient de veiller à préserver durablement la forêt française, ce qui suppose **un effort de reboisement raisonné**, mais aussi d'assurer une mobilisation suffisante.

De ce point de vue, l'ONF devra mieux jouer son rôle. Il faut, en effet, mesurer la part prise par l'ONF dans la récolte de bois, en rappelant que la récolte de bois commercialisée s'est élevée à 37,9 millions de mètres cube en 2015. La contribution de l'ONF apparaît trop modeste.

Pour qu'elle soit plus satisfaisante, une série de conditions doivent être réunies parmi lesquelles la poursuite des efforts de l'office en matière d'**organisation interne** (mise en place d'une comptabilité analytique et optimisation de sa fonction ressources humaines) dans le sens des préconisations formulées par la Cour des comptes dans son rapport particulier sur les exercices 2009 à 2012 de l'établissement.

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

3. Des dépenses fiscales « Forêt » de taille inégale

L'évaluation des **dépenses fiscales** en faveur de la forêt est particulièrement complexe dans la mesure où certaines dépenses fiscales qui lui profitent poursuivent une vocation plus large que celle de favoriser les actifs forestiers.

Les mesures fiscales relevant effectivement de la forêt s'élèvent entre 50 et 60 millions d'euros. Elles comprennent les mesures patrimoniales (exonérations partielles de droits de mutation à titre gratuit et d'impôt de solidarité sur la fortune) pour 70 % de la dépense fiscale forestière et les mesures d'incitation à l'investissement pour 30 %.

Les deux mesures de fiscalité **forestière** fiscales les plus coûteuses sont les exonérations au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), dont le **coût** serait proche de 20 millions d'euros chacune selon la Cour des comptes quand le ministère propose plutôt une évaluation de 26 millions d'euros pour la part forestière de l'ISF.

Le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI), composée de quatre volets, représente pour sa part un coût plus modeste de 9 millions d'euros. Le volet « travaux », qui consiste à aider l'investissement en forêt, est le plus utilisé. Le volet « acquisition » encourage l'agrandissement des propriétés forestières. Le volet « contrat » du DEFI destiné à encourager la conclusion de contrats de gestion pour les petites propriétés souffre d'un taux d'aide trop faible pour être utilisé. Enfin, l'absence de développement de l'assurance contre les tempêtes en forêt a

obéré le développement du volet « assurance » du DEFI, qui consiste notamment à prendre en charge une part des cotisations du propriétaire forestier.

Par rapport aux évaluations antérieures, récapitulées dans le tableau ci-dessous, une certaine recomposition interviendrait avec le passage de 6 à 5 millions d'euros pour les réductions d'impôts accordées au titre des volets acquisition et assurance du DEFI, et à 4 millions d'euros pour les crédits d'impôts relevant du volet travaux et du volet contrat.

Coût de la réduction d'impôt « DEFI » en 2014 au titre des revenus 2013

Catégorie	Coût (M€)
Assurance	0,63
Acquisition	3,35
Contrat	0,09
Travaux	2,82
<i>dont travaux 2013</i>	<i>1,85</i>
<i>dont travaux 2012</i>	<i>0,34</i>
<i>dont travaux 2010</i>	<i>0,25</i>
<i>dont travaux 2009</i>	<i>0,23</i>
<i>dont travaux 2008</i>	<i>0,15</i>
<i>Total</i>	<i>6,89</i>

Source : direction de la législation fiscale

Pour ce qui est de la prorogation de la majoration de 30 % des amortissements dégressifs, la dépense fiscale est évaluée à 5 millions d'euros en 2016 contre 3 en 2014.

De manière générale s'agissant des mesures fiscales sur lesquelles s'appuie notre politique forestière, votre rapporteur spécial juge pertinent de ne pas réduire le coût global des dépenses fiscales dont bénéficie la filière. Il préconise plutôt un rééquilibrage progressif des soutiens publics vers les mesures fiscales à visée incitative. Il doit donc s'agir, en particulier, de **favoriser les mesures d'incitation à l'investissement**, telles que les quatre volets du DEFI ou le compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA) dont la diffusion chez les professionnels reste assez confidentielle.

B. LA BUDGÉTISATION AU PLUS JUSTE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION

1. Des enjeux considérables

Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » est plus

spécifiquement consacré au **fonctionnement de la direction générale de l'alimentation (DGAL)** et de **l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSéS)**.

La politique publique de sécurité sanitaire des aliments, à forte dimension interministérielle, fait l'objet d'un **travail de contrôle et d'évaluation que vos rapporteurs spéciaux présenteront dans les semaines à venir**.

Les deux années qui viennent de s'écouler n'ont pas manqué de rappeler, par les calamités sanitaires qui les ont marquées mais aussi par le malaise suscité par la situation du bien-être animal, l'importance d'une vigilance très forte dans ce domaine.

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

Or, certaines évolutions sont inquiétantes.

Ainsi, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent manquer de mentionner l'augmentation des cas de maladie animale observés ces dernières années.

Prévalence des principales maladies animales
(Nombre de nouveaux cas observés en 2015)

Nom département		ESB classique	ESB atypique	Tremblante classique	Tremblante atypique	Tuberculose bovine	Brucellose bovine	Brucellose des petits ruminants	FCO
01	Ain	0	0	0	0				0
02	Aisne	0	0	0	0				0
03	Allier	0	0	0	0	1			37
04	Alpes-de-Haute-Prov.	0	0	0	0				0
05	Hautes-Alpes	0	0	0	0				0
06	Alpes-Maritimes	0	0	0	0				0
07	Ardèche	0	0	0	0				0
08	Ardennes	0	0	0	0	1			0
09	Ariège	0	0	0	0	3			0
10	Aube	0	0	0	0				0
11	Aude	0	0	0	0				0
12	Aveyron	0	0	0	0				2
13	Bouches-du-Rhône	0	0	0	0				0
14	Calvados	0	0	0	0	1			0
15	Cantal	0	0	0	0				6
16	Charente	0	0	0	0	5			0
17	Charente-Maritime	0	0	0	0	3			0
18	Cher	0	0	0	0				4
19	Corrèze	0	0	0	1				2
2A	Corse-du-Sud	0	0	0	0	2			0
2B	Haute-Corse	0	0	0	0	11			0
21	Cote-d'Or	0	0	0	0	13			0
22	Cotes-d'Armor	0	0	0	0				0
23	Creuse	0	0	0	0				9
24	Dordogne	0	0	0	2	27			0
25	Doubs	0	0	0	0				0
26	Drôme	0	0	0	0				0
27	Eure	0	0	0	0	2			0
28	Eure-et-Loir	0	0	0	0				0
29	Finistère	0	0	0	0				0
30	Gard	0	0	0	0				0
31	Haute-Garonne	0	0	0	0				0
32	Gers	0	0	0	0	1			0
33	Gironde	0	0	0	0				0
34	Hérault	0	0	0	0				0
35	Ille-et-Vilaine	0	0	0	0				0
36	Indre	0	0	0	0				1
37	Indre-et-Loire	0	0	1	1				0
38	Isère	0	0	0	0				0
39	Jura	0	0	0	0				0
40	Landes	0	0	0	0	4			0
41	Loir-et-Cher	0	0	0	1				0
42	Loire	0	0	0	0	2			11
43	Haute-Loire	0	0	0	0				3
44	Loire-Atlantique	0	0	0	0				0
45	Loiret	0	0	0	0				1

Nom département		ESB classique	ESB atypique	Tremblante classique	Tremblante atypique	Tuberculose bovine	Brucellose bovine	Brucellose des petits ruminants	FCO
46	Lot	0	0	0	0				0
47	Lot-et-Garonne	0	0	0	1	1			0
48	Lozère	0	0	0	0				1
49	Maine-et-Loire	0	0	0	0				0
50	Manche	0	0	1	0	1			0
51	Marne	0	0	0	0				0
52	Haute-Marne	0	0	0	1				0
53	Mayenne	0	0	0	0				0
54	Meurthe-et-Moselle	0	0	0	0				0
55	Meuse	0	0	0	0				0
56	Morbihan	0	0	0	0				0
57	Moselle	0	0	0	0				0
58	Nièvre	0	0	0	0				7
59	Nord	0	0	0	0				0
60	Oise	0	0	0	0				0
61	Orne	0	0	0	0	2			0
62	Pas-de-Calais	0	0	0	0				0
63	Puy-de-Dôme	0	0	0	1				50
64	Pyrénées-Atlantiques	0	0	0	1	19			0
65	Hautes-Pyrénées	0	0	0	0				0
66	Pyrénées-Orientales	0	0	0	0				0
67	Bas-Rhin	0	0	0	0				0
68	Haut-Rhin	0	0	0	0				0
69	Rhône	0	0	0	0				0
70	Haute-Saône	0	0	0	0				0
71	Saône-et-Loire	0	0	0	0				50
72	Sarthe	0	0	0	0				0
73	Savoie	0	0	0	1				0
74	Haute-Savoie	0	0	0	0	1			0
75	Paris	0	0	0	0				0
76	Seine-Maritime	0	0	0	0				0
77	Seine-et-Marne	0	0	0	0				0
78	Yvelines	0	0	0	0				0
79	Deux-Sèvres	0	0	1	0	1			0
80	Somme	0	0	0	0				0
81	Tarn	0	0	0	0				0
82	Tarn-et-Garonne	0	0	0	0				0
83	Var	0	0	0	0				0
84	Vaucluse	0	0	0	0				0
85	Vendée	0	0	0	0				0
86	Vienne	0	0	0	0				0
87	Haute-Vienne	0	0	0	0	1			0
88	Vosges	0	0	0	0				0
89	Yonne	0	0	0	0				0
90	Territoire-de-Belfort	0	0	0	0				0
91	Essonne	0	0	0	0				0
92	Hauts-de-Seine	0	0	0	0				0
93	Seine-Saint-Denis	0	0	0	0				0
94	Val-de-Marne	0	0	0	0				0

Nom département		ESB classique	ESB atypique	Tremblante classique	Tremblante atypique	Tuberculose bovine	Brucellose bovine	Brucellose des petits ruminants	FCO
95	Val-d'Oise	0	0	0	0				0
971	La Guadeloupe	0	0	0	0				0
972	La Martinique	0	0	0	0				0
973	La Guyane	0	0	0	0				0
974	La Réunion	0	0	0	0				0
TOTAL		0	0	3	10	102			141

Ainsi, par rapport à 2014, si les cas de tuberculose bovine semblent à peu près stabilisés en 2015¹, une recrudescence importante des cas de FCO doit être observée avec 141 cas contre 58.

Par ailleurs, l'influenza aviaire, qui n'est pas renseignée dans le tableau ci-dessus, a conduit à des mesures d'une extrême rigueur, alors même que les scientifiques suggèrent que la surveillance avait permis de détecter l'existence de foyers viraux dont la mutation a finalement entraîné la catastrophe sanitaire dont s'agit.

Les implications économiques de ces crises sont majeures. S'agissant de l'influenza aviaire, certaines estimations font valoir un préjudice minimal de 500 millions d'euros pour la filière. La perte du statut « officiellement indemne » équivaut à la fermeture des débouchés, en particulier, à l'exportation, la demande étrangère réagissant radicalement à ce signal.

C'est ainsi que la perte par la France du statut indemne de tuberculose représenterait un risque économique très grave que la programmation budgétaire ne prend pas en compte.

D'un point de vue budgétaire, c'est au-delà des crédits du programme 206 qu'il faut porter l'analyse.

Les mesures de soutien aux productions touchées représentent des enjeux considérables portés par le programme 149 de la mission mais empruntant aussi d'autres canaux (celui des prélèvements obligatoires en particulier). Ils peuvent être illustrés par les données suivantes.

Le décret d'avances du printemps 2016 a ainsi abondé les crédits de **consacrés aux moyens de lutte contre trois risques sanitaires pour 58,5 millions d'euros.**

Le **coût budgétaire** associé aux efforts de maîtrise des problématiques sanitaires apparues à l'automne 2015 a alors pu être estimé ainsi :

- en ce qui concerne la fièvre catarrhale ovine (FCO), 35 millions d'euros devraient être ouverts dont la majeure partie (30 millions d'euros) serait allouée aux dépenses liées à la vaccination en France métropolitaine et en Corse ;

¹ Mais, au cours de leurs entretiens préparatoires à leur rapport sur la sécurité sanitaire de l'alimentation une nouvelle dégradation préoccupante sur ce front a pu être évoquée.

- concernant l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP), 23 millions d'euros devraient être ouverts dont 16 millions d'euros au titre de l'assainissement des foyers et de l'indemnisation des éleveurs et 7 millions d'euros pour des mesures de surveillance ;

- enfin, dans le cas de *Xylella fastidiosa*, est prévue l'ouverture de 0,7 million d'euros au titre de mesures de surveillance.

Le ministère mentionne encore un **remboursement de la Commission européenne à hauteur de 40 millions d'euros prévu au premier semestre 2017** pour le dispositif d'indemnisation des éleveurs touchés par la grippe aviaire ainsi que le recours à l'emprunt par FranceAgriMer, qui a été autorisé pour permettre le financement de l'indemnisation de l'aval de la filière touchée par la grippe aviaire.

Enfin, le projet de loi de finances rectificative pour 2016 déposé le 18 novembre accrédite l'hypothèse qu'une budgétisation plus conséquente des risques sanitaires devrait être entreprise. On rappelle que 157,9 millions d'euros supplémentaires d'autorisations d'engagement (72,3 millions d'euros de crédits de paiement) ont dû être ouverts pour financer les compensations économiques aux acteurs touchés par l'influenza aviaire.

2. Un budget en augmentation mais qui subit certaines charges passives

La dotation du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » attendue pour 2017 s'élève à **509,1 millions d'euros d'AE et à 506,6 millions d'euros de CP**, soit une hausse de 4,5 % et 4,3 % respectivement par rapport à 2016.

Ce programme mobilise pour 60 % de crédits de personnel et, pour le reste, des crédits de fonctionnement et d'intervention.

Les crédits de personnel connaîtraient une augmentation de 3,8 % contre 4,3 % pour les autres dépenses.

Le plafond d'emplois du programme bénéficierait d'une augmentation de 66 ETPT, soit un volume d'emplois prévisionnel en hausse de 1,4 %. Les dépenses de personnel connaîtraient une croissance sensiblement supérieure, sous l'effet de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et de l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR).

Votre rapporteur spécial Yannick Botrel veut particulièrement saluer la mise à niveau des moyens en effectifs réalisée au cours des trois dernières années à travers la troisième création en trois ans de 60 ETPT supplémentaires, cette fois principalement pour contrôler les abattoirs, en particulier les sites d'abattage de volailles.

Vos rapporteurs spéciaux ont pu constater qu'en l'état des pratiques de contrôle, étroitement déterminées par la conception même des pratiques agricoles et des lignes directrices du contrôle définies par l'Union européenne, les besoins en personnel pour la surveillance des abattoirs sont inévitablement élevés et doivent être satisfaits.

Pour **les dépenses hors effectifs**, qui s'alourdiraient de l'ordre de 9 millions d'euros, les principales évolutions seraient les suivantes :

- 2,9 millions d'euros consacrés au règlement du contentieux portant sur les retraites des vétérinaires sanitaires (équivalent au paiement de 105 protocoles) ;

- la compensation d'une baisse importante des co-financements européens pour la gestion des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (4,4 millions d'euros) ;

- une hausse prévisible du nombre de foyers de salmonelloses aviaires (1,3 million d'euros) ;

- un renforcement de la surveillance de *Xylella fastidiosa* par le biais d'un plan d'action qui fait suite à la mission d'audit de la Commission européenne (4 millions d'euros).

Ces suppléments de charges s'élèvent à 12,6 millions d'euros soit davantage que le surcroît de dotations inscrites pour 2017.

Des mesures d'économies seraient réalisées sur les différents postes suivants :

- la subvention pour charges de service public de l'ANSéS serait réduite de 1,6 millions d'euros ;

- sur la base des avancées réalisées dans le traitement de certains foyers sanitaires, notamment par la vaccination FCO, le nombre de visites sanitaires bovines s'inscrirait en baisse permettant une économie de 1 million d'euros ;

- enfin, la révision de l'échéancier de paiement des visites réalisées en 2016 entraînerait une économie supplémentaire de 1 million d'euros en CP.

La programmation budgétaire de la politique de sécurité sanitaire du ministère a fait l'objet d'ajustements considérables en gestion pendant l'année en cours dont une partie pour financer les contentieux en question.

Le décret d'avance du printemps 2016 a ainsi abondé les crédits de **6 millions d'euros consacrés à l'indemnisation de vétérinaires sanitaires** n'ayant pas fait l'objet de cotisations employeurs avant 1990.

**Détail des ouvertures de crédits prévues par le projet de décret d'avance
du 17 mai 2016, au profit du ministère de l'agriculture**

**Indemnisation des vétérinaires sanitaires n'ayant pas fait l'objet de cotisations
employeurs avant 1990**

Il est difficile d'estimer les montants globaux en jeu compte tenu de la complexité des dossiers et de la multiplicité des paramètres. **Les crédits mobilisés dans le cadre du décret d'avance (6 millions d'euros) doivent permettre le règlement de 210 dossiers identifiés en 2016.**

L'administration a reçu, au 10 mai 2016, 1 783 demandes :

- 507 dossiers sont prescrits ;
- 1 276 dossiers ne sont pas prescrits.

Sur les dossiers non prescrits :

- 1 004 propositions d'assiette ont été envoyées aux vétérinaires dont 898 ont été acceptées ;
- 265 dossiers ont fait l'objet d'un protocole déjà soldé ;
- 210 dossiers pourraient faire l'objet d'un protocole en 2016.

La prescription courant à compter de la cinquième année après le départ en retraite des vétérinaires concernés, les demandes continuent à parvenir au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Environ 500 demandes (hors flux) resteront à instruire en 2017 ou les années suivantes.

En 2015, le Conseil d'État a admis un pourvoi en cassation contestant le départ en retraite des vétérinaires comme point de départ de la prescription quadriennale des dettes de l'État. La décision du Conseil d'État est attendue en principe pour juillet 2016 : 507 dossiers (hors flux) sont concernés.

Source : Rapport d'information n° 622 de M. Albéric de Montgolfier sur le décret d'avances notifié le 17 mai 2016

Cet épisode traduit la vulnérabilité de la programmation budgétaire à des circonstances, en partie, inévitables.

Cependant, aux yeux de votre rapporteur spécial Alain Houpert, il témoigne également d'une tendance à sous-estimer en loi de finances initiale les risques que doit assumer le programme 206.

S'agissant du contentieux avec les vétérinaires sanitaires, cette tendance se trouve à nouveau illustrée dans la programmation budgétaire pour 2017. Les données de l'affaire ont été particulièrement bien exposées dans le rapport précité, dont il convient de reprendre les termes :

« Pour mémoire, le Conseil d'État a jugé que les vétérinaires ayant exercé un mandat sanitaire avant 1990 et reçu à ce titre des salaires pouvaient recevoir une indemnisation. Le ministère de l'agriculture a alors décidé de proposer aux vétérinaires une procédure de règlement amiable. Cette procédure s'est révélée très longue : sur près de 1 800 demandes transmises, seuls 265 dossiers, soit moins de 15 % du total, ont fait

l'objet depuis 2011 d'un protocole soldé. Le temps joue en la faveur de l'administration, notamment en raison de la prescription quadriennale (les dettes cessent d'être dues quatre ans après le départ en retraite des vétérinaires) et du fait que certains des vétérinaires concernés peuvent décéder ».

Dans l'hypothèse où le règlement des dossiers invoqué pour augmenter les crédits en cours d'année interviendrait réellement, il resterait environ 800 dossiers à liquider d'après le nombre des propositions d'assiette acceptées fourni par le ministère.

L'inscription de 2,9 millions d'euros au budget 2017 apparaît comme très insuffisante pour financer les suites de ce contentieux dès lors que les 6 millions d'euros ouverts par décret représentaient l'indemnisation de 210 demandeurs.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent également, parmi d'autres éléments, sur deux points de la programmation budgétaire pour 2017 :

- l'absence de toutes provisions pour accompagner d'éventuelles restructurations du réseau des laboratoires publics, qui connaissent pour certains d'entre eux, des situations difficiles ;

- la réduction de la subvention pour charges de service public de l'ANSÉS qui s'ajoute à d'autres évolutions de recettes peu favorables et s'inscrit dans le contexte d'un report de la conclusion du nouveau contrat d'objectif et de performances de l'agence. À ce sujet, il convient de mentionner que celle-ci exerce désormais la mission de délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytosanitaires et des matières fertilisantes, qui représente une nouvelle charge pour elle, qui peut être considérée comme recouvrant des enjeux particulièrement importants.

3. Un plan Ecophyto laborieux mais dont il faut souhaiter le succès

Au demeurant, le **projet annuel de performances du programme** mentionne parmi les indicateurs de succès des actions conduites dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments un suivi des doses de pesticides utilisés dans les productions agricoles.

Le **plan Ecophyto** a fait l'objet d'une vaste campagne de communication qui s'est un peu atténuée au cours du temps à mesure que les résultats ambitieux ont été reportés dans le temps.

Le plan Ecophyto fait l'objet d'un indicateur de performance de la mission. Si elle est bienvenue, l'inclusion de l'indicateur dans les projets et rapports de performances du ministère aboutit à la mention de résultats qui ne peuvent être complètement considérés comme relevant de lui.

En effet, le financement du plan Ecophyto est assuré par la mobilisation de **trois sources de crédits** : les crédits État, les crédits dits

« redevance » et les « autres crédits », le financement du ministère de l'agriculture étant très minoritaire.

Les crédits État correspondent aux crédits inscrits sur les programmes ministériels des administrations parties prenantes du plan.

Les crédits portés par le **programme 206** « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » au titre du plan Ecophyto s'élevaient à **320 000 euros en 2016** afin de financer essentiellement des actions de promotion des méthodes alternatives.

Au titre du projet de loi de finances pour 2017, 370 000 euros sont prévus par le programme 206 pour le financement du plan dont :

- 350 000 euros pour la promotion des méthodes alternatives ;
- 20 000 euros pour la mise en œuvre des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP).

Ces crédits sont **complétés par les crédits des ministères respectivement chargés de l'écologie et des outre-mer**, également impliqués dans le plan qui, au total, représentent des volumes d'engagements nettement supérieurs à ceux portés par le programme 206.

Ils correspondent à une fraction des crédits dégagés par la **redevance pour pollutions diffuses (RPD)**, collectée sur les ventes de produits phytosanitaires par les Agences de l'eau. Elle donne lieu à l'élaboration d'un programme annuel signé par le ministre chargé de l'agriculture avant le 31 décembre de chaque année qui propose une répartition des aides soumise à l'avis du Comité consultatif de gouvernance du plan Ecophyto puis au vote du Conseil d'administration de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), organisme payeur.

Le prélèvement annuel sur le produit de la redevance destiné au financement du plan avait été plafonné à **41 millions d'euros par an au cours de la période 2012-2015**.

L'enveloppe attribuée à la mise en œuvre du plan est sortie significativement augmentée à la suite de l'adoption du décret du 6 octobre 2014, qui a élargi l'assiette de la RPD à l'ensemble des substances actives classées cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques de catégorie 2 (CMR2).

L'enveloppe financière du plan est passée ainsi de 41 à 71 millions d'euros annuels.

L'enveloppe complémentaire de 30 millions d'euros par an est consacrée en priorité à l'accompagnement financier des agriculteurs pour permettre une réduction importante de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, et des risques et impacts qui leur sont liés.

La répartition prévisionnelle de l'enveloppe nationale de 41 millions d'euros (hors complément de 30 millions d'euros désormais disponible) pour 2016 est la suivante.

Financements programmés au titre du plan Ecophyto

(en millions d'euros)

Axe du plan	Répartition des crédits
Faire évoluer les pratiques	26,975
Recherche	3,8
Évaluer et maîtriser les risques et les impacts	2,65
Actions en zone non agricole	1,5
Politiques publiques, territoires et filières (notamment DOM)	1,475
Gouvernance du plan et communication	4,6

On constate ainsi que **les trois quarts de ces crédits sont dédiés à l'évolution des pratiques**, qui mobilise principalement, outre **EcophytoPIC**, le portail de la protection intégrée des cultures, dont l'objectif est la promotion et l'accompagnement du monde agricole (agriculteurs, conseillers et formateurs), le **réseau DEPHY**, qui est un réseau de démonstration, d'expérimentation et de production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires. À ce titre, 2 000 fermes seraient engagées à ce jour ainsi que 40 sites expérimentaux, avec un objectif d'atteindre 3 000 exploitations à la fin de 2016.

D'autres financements sont mobilisés. Ils regroupent les engagements des parties prenantes du plan, en particulier, ceux issus du cofinancement ou de l'autofinancement des partenaires dans la mesure où les conditions de subventionnement par les crédits issus de la redevance supposent une participation financière des bénéficiaires de l'aide (20 % minimum).

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la portée effective des actions financées.

Les résultats obtenus ne traduisent pas une large diffusion des pratiques alternatives de « l'agriculture intensivement écologique ». Les résultats de cette action, qui ne sont pas toujours exposés dans les documents budgétaires comme il conviendrait, ne sont pas satisfaisants. L'indicateur paraît étroitement corrélé avec les anticipations de production plutôt qu'il ne traduit la réduction de l'utilisation des intrants phytosanitaires. Ils contrastent de ce point de vue avec les résultats d'un autre indicateur de performance de la mission, celui qui suit l'évolution de la surface agricole cultivée en

agriculture biologique. De 4,1 % du total en 2014 elle serait passée à 5,1 % en 2015 et pourrait, du moins est-ce la cible du ministère, atteindre 8 % en 2017.

La discordance entre les indicateurs appelle des explications.

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

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

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

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

Elle a pour objet le **financement d'opérations de développement agricole et rural** 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 GESTION FINANCIÈRE ÉVOLUTIVE

A. UNE MISSION DONT LES MOYENS, RENFORCÉS DEPUIS 2015, TENDENT À ÊTRE SURÉVALUÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE

Les recettes du CAS-DAR étaient jusqu'en 2014 constituées de **85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts.

Ce taux est passé à 100 % en 2015, puisque c'est désormais **l'intégralité du produit de la taxe** qui est affecté au compte spécial.

La loi de finances initiale pour 2015 l'avait estimé à **147,5 millions d'euros** alors que le montant du produit de la taxe affectée au CAS-DAR avait atteint **117,1 millions d'euros en 2014**. Finalement, l'exécution budgétaire a conduit à constater une moins-value de recettes par rapport aux prévisions de 10,4 millions d'euros.

L'évolution de l'assiette de la taxe pourrait se traduire en 2016 par une nouvelle déconvenue, l'estimation de loi de finances initiale dépassant, avec 147,5 millions d'euros, le montant de 137,1 millions d'euros recouvré en 2015.

Le présent projet de loi de finances pour 2017 évalue à son tour cette recette à **147,5 millions d'euros, prévision qui, au vu de la conjoncture agricole, ressort comme très hasardeuse. Dans ces conditions, il faut craindre qu'en rupture avec la passé, les recettes du compte ne soient à nouveau surévaluées en 2017.**

En effet, dans le passé, les **recettes du CAS-DAR ont été souvent sous-évaluées**, la consommation des **crédits permettant d'extérioriser des soldes d'exécution positifs**, 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	120,47	106,98	+ 13,49
2014	117,1	132,4	- 15,3
2015	137,1	131,2	+ 5,9
2016 (prévision en LFI)	147,5	147,5	0
2017 (LFI)	147,5	147,5	0

*Source : commission des finances***B. UNE RÉSERVE MOBILISABLE POUR DE NOUVELLES DÉPENSES MAIS
UNE GESTION ACTIVE DES CRÉDITS EN EXÉCUTION**

Cet historique a contribué à l'accumulation de ressources susceptibles d'être mobilisées pour financer les dépenses du compte dont la forte augmentation, du moins en prévision, doit être relevée, la dotation pour 2017 permettant d'ouvrir des dépenses excédant de plus de 12 % celles réalisées en 2015.

Votre rapporteur spécial Alain Houpert, qui se rallie pleinement à l'objectif de progresser dans l'innovation agricole, s'interroge cependant sur les conséquences de la mécanique d'affectation mise en œuvre, qui pourrait favoriser une certaine inertie des programmes ainsi financés dans un contexte économique et budgétaire particulièrement contraint et mouvant.

Dans le passé, la régulation budgétaire sur les crédits ouverts n'a pas manqué de s'exercer. Ainsi, 8,8 millions d'euros, soit plus de 10 % des dotations initiales, avaient été annulés en 2015 sur le programme 775.

Le programme 776 a fait l'objet la même année de mesures de régulation très fortes. Plus de 34 millions d'euros de crédit ont été annulés en cours d'exercice.

II. DES FINANCEMENTS DONT L'ÉVALUATION GLOBALE FAIT DÉFAUT

A. LES MOYENS ET LES ACTIONS CONDUITES AU TITRE DES PROGRAMMES 775 ET 776, DEUX ORIENTATIONS COMPLÉMENTAIRES POUR L'INNOVATION AGRICOLE

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

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

Les interventions mises en œuvre sont inscrites dans le cadre des priorités du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) fixé par l'agence pour le développement agricole et rural (ADAR). Celui-ci est largement marqué par des préoccupations environnementales et leur conciliation avec les objectifs économiques du secteur.

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

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

Votre rapporteur spécial lequel relève que ces contrôles conduisent fréquemment à recommander une plus grande mutualisation des résultats

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

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

obtenus et la mise en œuvre de prolongements plus pratiques aux actions, par l'élaboration de schémas de développement régionaux.

Les crédits du programme 775 demandés pour 2017 sont stables, à 70,55 millions d'euros.

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

Ses moyens sont également stables par rapport à la loi de finances pour 2016 avec une ouverture de **76,95 millions d'euros** en 2017.

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)**.

B. LE RENFORCEMENT DES APPELS À PROJETS QUI DOIVENT PERMETTRE DE CONTRER LA LOGIQUE D'ABONNEMENT AUX AIDES »PARAÎT DÉSORMAIS BIEN ANCRÉ MAIS LES INFORMATIONS SUR L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES MANQUENT

Votre **rapporteur spécial Alain Houpert** se félicite de l'augmentation du financement d'actions par le biais de **procédures d'appels à projets**

Le sous-indicateur portant sur les appels à projets en témoigne. La cible 2017 (57 %) a été dépassée en 2015, avec un taux de 61,0 % des appels à projets impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT).

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

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

Il reste que l'évaluation globale des programmes financés manque à ce jour. Votre rapporteur spécial Alain Houpert suivra avec attention les prolongements donnés à l'exercice en cours sur ce point.

Il est ainsi présenté par le ministère de l'agriculture.

« ...l'évaluation des programmes financés par le CASDAR dans le cadre de la nouvelle programmation du PNDAR 2014-2020 est conduite en 2016 par un cabinet d'audit externe sélectionné dans le cadre d'un appel d'offres « marché public » afin de s'assurer de la performance des programmes financés au service du développement de l'agriculture et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Les résultats de cette évaluation seront utilisés pour le bilan à mi-parcours du PNDAR 2014-2020, qu'il est prévu d'effectuer en 2017, en vue de déterminer les inflexions éventuelles à apporter aux orientations du PNDAR 2014-2020.

En vue d'améliorer la mesure de la performance des programmes annuels des instituts, une réflexion sur les indicateurs a été conduite au sein du réseau ACTA et une batterie d'indicateurs relatifs à l'évaluation des actions réalisées par les instituts techniques au titre de leurs programmes annuels de développement agricole et rural est en cours d'élaboration ».

Tout en s'interrogeant sur le choix de procéder par audit externe quand les ressources d'inspection du ministère et, plus généralement, d'évaluation dans le domaine des sciences agricoles, à commencer par l'Académie d'agriculture de France, ne manquent pas, votre rapporteur spécial souhaite qu'au terme de ces avancées la **justification des dépenses soit plus manifeste.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Nous examinons le dernier budget agricole de la législature, ou plutôt le budget agricole de la dernière année de la législature. Le collectif de fin d'année représente à lui seul un petit budget agricole puisqu'il demande l'ouverture de 889 millions d'euros d'autorisations d'engagement nouvelles, soit 32 % des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale pour 2016. C'est dire si celle-ci était sincère !

Le projet que nous examinons ne paraît pas l'être davantage puisqu'il est marqué par une série de sous-dotations. Je veux parler des risques de refus d'apurement, qui, quant aux refus passés, ne sont toujours pas complètement réglés quand d'autres risques, estimés à plus de 600 millions d'euros, ne sont nullement provisionnés. On pourrait aussi évoquer les suites des contentieux avec les vétérinaires en mission, qui ne sont budgétées que partiellement, l'impasse totale sur les conséquences budgétaires de certaines situations, comme celles que connaissent certains laboratoires d'analyses, ou des hypothèses de budgétisation favorables, par exemple sur le cours du bois, qui permet de minorer les besoins de financement de l'Office national des forêts.

La programmation budgétaire assure-t-elle une traduction suffisante des annonces que le Gouvernement a multipliées ces deux dernières années ? Force est de regretter que les plans successifs ne font l'objet d'aucun suivi circonstancié dans les documents budgétaires, si bien qu'il est impossible d'en mesurer la portée, tant pour les finances publiques que pour les exploitants. Cela appelle des progrès de transparence, d'autant que ces plans recourent à des mesures, souvent indirectes, susceptibles d'applications très diverses selon la mobilisation des services.

Bref, on voit clair sur les sous-budgétisations, mais pas sur la budgétisation des mesures d'urgence qui ont rythmé la vie agricole de ces deux dernières années. Plus généralement, les mécanismes d'amortissement des crises doivent être moins discrétionnaires et d'application plus simple. Des propositions utiles ont été formulées sur ce point, en particulier la proposition de loi de Jean-Claude Lenoir, qui aurait mérité un autre sort à l'Assemblée nationale. Nous devons revenir sur ce dossier. Le collectif chiffre à 193,3 millions d'euros les autorisations d'engagement rattachables au plan annoncé le 4 octobre dernier. En réalité, cette imputation est invérifiable.

Surtout, se pose la question de l'adéquation entre les transferts prévus et les pertes de revenu prévisibles.

L'agriculture française subit des crises très graves : les végétaux, la viticulture sont touchés à leur tour, alors que la crise laitière persiste. La production agricole, déjà en baisse en 2015, devrait chuter en 2016 avec la combinaison de la baisse des prix et de l'effondrement des rendements. Une baisse de 1 % des revenus, c'est 140 millions d'euros en moins. Or la variation risque d'être bien supérieure. Une baisse de 5 % de la valeur de la production, c'est 700 millions de pertes de revenu. La baisse pourrait être de 30 % dans certains cas. Cela mérite une plus grande clarté budgétaire mais aussi opérationnelle et davantage de moyens que ceux retracés ici.

Certains choix de budgétisation défient l'entendement. Alors qu'on ouvre près de 200 millions d'euros en collectif au titre de la gestion des crises et des aléas de production, les crédits figurant sous ce chapitre s'élèvent à 5,5 millions d'euros. Autant dire que la programmation budgétaire pour 2017 fait le pari, pour le moins audacieux, de l'absence de crises.

Depuis 2010, nous avons perdu 10 % de nos exploitations. L'emploi agricole baisse, l'excédent commercial fond. Les crises conjoncturelles frappent une agriculture structurellement fragilisée et qui n'investit plus. En volume, l'investissement agricole est en 2015 au même niveau qu'en 1980 ! Au cours de cette période, les prix de l'investissement ont presque triplé : les exploitants n'ont pas les moyens de suivre. Cette crise de l'investissement fait à l'évidence partie du défi plus large de redresser l'agriculture française.

Certains ne manqueront pas de voir dans la progression des crédits du budget 2017 une contribution en ce sens. De fait, les masses budgétaires de la mission s'accroissent de 24,9 % en crédits de paiement, et même de 40,3 % pour le programme 149 qui finance les actions structurelles. Évolution largement optique, qui découle de la budgétisation, pour 480 millions d'euros, d'une compensation au titre de la réduction du taux de cotisation sociale d'assurance maladie – une mesure certes utile, mais qui s'applique depuis 2016. Bref, cela ne change pas la situation des exploitants.

Au demeurant, si l'on intègre les dotations demandées dans le collectif, ce n'est plus la hausse affichée qu'il faut retenir, mais, au contraire, une baisse des dotations, illustration de la relativité des communications budgétaires.

Pour redresser l'agriculture, il faut assurer un revenu rémunérateur aux agriculteurs. La nouvelle politique agricole commune (PAC) présente des failles de ce point de vue. Compte tenu de notre contribution au budget européen, le compromis agricole aurait pu mieux tenir compte de l'exposition aux crises d'une agriculture très diversifiée, mais aussi, plus largement, de la nécessité de défendre l'Europe agricole dans un contexte de concurrence internationale croissante. Au demeurant, la PAC n'est pas à l'abri des pratiques peu loyales de certains de nos partenaires en matière de coût du travail et de fiscalité.

La France, toujours présentée comme la première bénéficiaire de la PAC, n'arrive en réalité qu'au onzième rang des pays de l'Union quand on rapporte les versements au nombre d'habitants. Preuve que notre agriculture est remarquablement productive, mais aussi que nous pourrions négocier des enveloppes plus élevées.

Encore faudrait-il que nous en profitions réellement. J'ai parlé des refus d'apurement qui amputent nos retours en provenance du budget européen. Le refus de l'Union européenne de nous déléguer nos enveloppes dans le cadre de la nouvelle PAC nous oblige par surcroît à recourir à un système d'apports de trésorerie remboursables qui ne recueille pas les suffrages de nos agriculteurs. Le nombre de demandes déposées entre la précédente et l'actuelle campagne a chuté d'un tiers, de près de 100 000 dossiers, ce qui témoigne de l'insatisfaction des bénéficiaires. Surtout, il est temps que les enveloppes européennes soient réellement accessibles !

Quelques observations pour conclure.

Les moyens de notre politique agricole sont de plus en plus sollicités par la récurrence des crises et par la perte de compétitivité. La mission devient une sorte de second volet du premier pilier de la PAC, au risque de délaissier le développement rural qui est pourtant son objet même. Le report de la montée en charge du paiement distributif, que le Gouvernement avait présenté comme un choix fort de gestion de l'enveloppe européenne de la France agricole au service d'une agriculture diversifiée, est de ce point de vue emblématique.

L'inclusion de l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) dans la base du régime du micro-bénéfice agricole se traduit par une surcharge fiscale, problème qu'il faudra surmonter car il n'entrait pas dans nos intentions qu'il en aille ainsi quand nous avons accepté, à la va-vite, le « micro-BA » dans le collectif de fin d'année 2015. De même, il nous faudra tirer les conséquences des difficultés que suscitent une série de petites taxes, dont la taxe sur les farines. Nous allons peut-être revenir à 1775, quand Turgot a provoqué le premier mouvement social contre le libéralisme ! L'Assemblée nationale a supprimé cette taxe l'an dernier sans proposer de solution pour financer les 67 millions d'euros qui devaient aller à la Mutualité sociale agricole.

Enfin, nous devons consolider les instruments de la politique de sécurité sanitaire et développer le volet international de notre action.

Le budget agricole se caractérise par un empilement indigeste de mesures d'urgence, sans solutions structurelles. Les propositions, pourtant, ne manquaient pas : je vous renvoie à la proposition de loi de Jean-Claude Lenoir. Plutôt que des micromesures, il aurait fallu une réponse globale transpartisane, à la hauteur de la situation. L'éleveur et l'agriculteur sont les derniers remparts à la friche !

Je vous propose de rejeter les crédits de cette mission.

Quant à elle, la programmation financière du compte d'affectation spéciale (CAS) « Développement agricole et rural » laisse perplexe, avec des prévisions de recettes très surévaluées et des mesures d'annulation de crédits en gestion récurrentes pour des montants élevés. Des programmes sont en cours et une évaluation de la contribution des dépenses du CAS aux innovations dans l'agriculture sera présentée dans les mois à venir. Dès lors, je vous propose d'adopter ses crédits.

Je conclurai en évoquant l'interdiction du diméthoate, dont on pulvérise les cerises notamment. Nous avons tous voulu donner à notre agriculture une orientation bio. Les résultats sont paradoxaux avec, d'un côté, l'augmentation des surfaces agricoles en bio mais, de l'autre, le plan Écophyto qui n'obtient pas suffisamment de résultats.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Je partage nombre des analyses de mon corapporteur, mais je n'en tire pas toujours les mêmes conclusions. Pour ma part, j'invite nos collègues à adopter les crédits de cette mission.

Il est exact que la budgétisation de la réduction de la cotisation d'assurance maladie des exploitants agricoles explique pour une bonne part l'évolution des crédits. Elle équivaut en moyenne à près de 1 000 euros transférés aux exploitants, pour une dépense totale de 480 millions d'euros. Il est également exact qu'elle ne constitue pas une mesure réellement nouvelle puisqu'elle s'applique depuis le début de 2016. Il s'agit d'une mesure pérenne de baisse des charges qui améliore le revenu net agricole et la compétitivité de nos exploitations. Elle répond à une revendication ancienne de la profession agricole.

Malgré l'adoption successive de plusieurs plans d'urgence, qui démontrent la grande attention du Gouvernement pour un monde agricole fortement éprouvé par les dérèglements de marché et par les aléas climatiques, les interventions plus classiques du budget ont été préservées et même amplifiées.

Les aides au titre de l'ICHN, des mesures agroenvironnementales et climatiques et des filières d'outre-mer sont revalorisées.

Quant aux difficultés d'exécution du budget européen, elles ont des prolongements potentiellement défavorables pour la France. Les refus d'apurement réduisent considérablement les « retours » dont notre pays aurait dû bénéficier.

Je remarque d'abord que cette situation est largement un héritage du passé, puisque la période considérée va de 2008 à 2012. J'observe aussi que le Gouvernement a pris des mesures vigoureuses : un plan complet a été mis en œuvre, avec une indispensable refonte du registre parcellaire. Par ailleurs, nous devons être attentifs aux opérations de cartographie des zones simples défavorisées qui conditionnent l'éligibilité à certaines aides. Interrogé au Sénat, le ministre a fait part de toute sa vigilance et de celle de ses services.

Enfin, il semble que la France soit un des pays les moins pénalisés en proportion au titre des apurements. Comme son enveloppe est large, de l'ordre de 9 milliards d'euros, le total apparaît plus élevé que pour d'autres. Cependant, les entreprises agricoles concurrentes des nôtres bénéficient beaucoup plus que les nôtres de paiements indus, ce qui constitue pour elles un avantage concurrentiel peu loyal. Il faudra être vigilant, d'autant que le secteur agricole peut être pénalisé par des pratiques concurrentielles déloyales comme le recours aux travailleurs détachés dans certaines industries agroalimentaires.

Le retard pris dans le versement des aides directes au titre de la PAC a plusieurs causes. Le système d'identification des parcelles agricoles a dû être refondu à la suite de l'apurement de la période 2008-2012. Autre cause, le passage à la nouvelle PAC et le passage des droits à paiement unique aux droits à paiement de base, qui a suscité un certain nombre de difficultés dans les directions départementales.

L'Agence de services et de paiement (ASP) a nettement sous-estimé le développement informatique à mettre en œuvre afin de traiter les dossiers PAC : clairement, les retards constatés dans le versement des droits sont largement imputables à cette erreur. Je sais que cette question fait l'objet de toute la vigilance du ministère et qu'un effort budgétaire est prévu dans le collectif de fin d'année.

Dans ces conditions, la mise en place des aides de trésorerie remboursable s'est avérée le moyen le plus efficace de soutenir les exploitations, même si le système a pu présenter des insuffisances, en particulier en ce qui concerne les mesures agroenvironnementales et climatiques ou les aides versées aux producteurs bio.

Par ailleurs, il ne me paraît pas utile d'inscrire au budget des crédits représentant des risques sanitaires dont le montant n'est par définition pas connu. Cela n'a du reste jamais été fait. Comment alors tenter au Gouvernement un procès en insincérité ?

Sur la forêt, les crédits proposés sont plus stables. Cela témoigne plutôt d'un certain redressement et doit être apprécié en fonction des économies liées à l'achèvement des travaux consécutifs à la tempête Klaus. Les économies rendues possibles par les travaux déjà réalisés sont recyclées pour soutenir l'investissement forestier et réhabiliter les terrains montagneux.

L'Office national des forêts se porte mieux. Son nouveau contrat d'objectifs et de performances, négocié avec l'État et les communes forestières, préserve ses moyens tout en lui fixant des objectifs de mobilisation de la ressource plus élevés qu'on n'aurait pu le craindre.

Reste que l'économie forestière est vulnérable au cours du bois, variable clef du budget. Nous devons reboiser si nous voulons concilier l'ensemble des usages, dans le contexte de l'application de la loi sur la transition énergétique et de nos engagements internationaux. Le fonds stratégique devra sans doute trouver des moyens supplémentaires. Nous

devons aussi encourager l'ONF à mener à terme ses réformes internes, qui sont en bonne voie.

Nous vous rendrons bientôt compte de notre mission de contrôle sur la sécurité sanitaire des aliments, composante capitale dans ses aspects sanitaire, économique et budgétaire. Le collectif demande ainsi 158 millions d'euros au titre de la compensation des pertes de revenu liées à la crise de l'influenza aviaire. Le suivi de terrain peut être défaillant dans certaines zones compte tenu du manque de vétérinaires libéraux, qui font le lien avec les administrations de l'État.

Les sujets d'inquiétudes ne manquent pas, liées à la fièvre catarrhale ovine ou à la résurgence de certaines maladies comme la tuberculose bovine. Si nous devons solder l'affaire des vétérinaires en mission et de leurs droits à retraite, le Gouvernement n'est pas revenu sur son engagement de créer 180 postes d'inspection dans les abattoirs. Inutile de vous dire combien ces moyens sont nécessaires. L'engagement est tenu et en trois ans, les 180 postes auront été créés.

Je conclus en vous recommandant l'adoption des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale pour 2017. Dans un contexte éprouvant pour les filières et pour les exploitations, alors qu'il a fallu faire face à des dépenses exceptionnelles pour répondre à des exigences qui avaient été peut-être négligées dans le passé, le budget 2017 témoigne du sérieux avec lequel le Gouvernement a réagi aux graves difficultés des producteurs et de la continuité de son action au service d'un développement rural durable.

M. Michel Bouvard. – Je suis sensible à la mention des problèmes que rencontre Osiris, source de difficultés sur le terrain pour les agriculteurs qui ne reçoivent pas les fonds attendus.

La Cour des comptes a regretté, dans sa dernière note d'exécution budgétaire, que beaucoup de dépenses fiscales relatives à la politique forestière n'aient pas été renseignées. J'ai consulté le bleu : six dépenses fiscales relatives aux politiques forestières ne le sont toujours pas. Ce n'est pas admissible : ces dispositifs ont été votés par le Parlement pour soutenir la filière forêt or nous ne savons rien de leur efficacité et des progrès qu'ils sont censés favoriser. On se moque du Parlement !

Nous examinerons dans quelques jours l'acte II de la loi Montagne. Encore faut-il que cela se traduise en actes. Je veux alerter sur la grande misère du service de restauration des terrains en montagne, la RTM. Le réchauffement climatique accroît les risques d'érosion, les problèmes hydrauliques, or dans le même temps, on réduit les effectifs du service de la RTM, qui a l'expertise sur les dangers et les risques. Comment entretient-on 20 000 ouvrages avec 9,686 millions d'euros en crédits de paiement ? Cela fait 484 euros par ouvrage. Rapporté à la superficie, cela fait 22 euros par hectare. Ces sites sont sensibles et dangereux : c'est pourquoi, sous le Second Empire, des acquisitions foncières ont été réalisées dans les Alpes et les Pyrénées et le service de la RTM créé.

Notre incapacité à entretenir ces ouvrages pose un problème de sécurité et d'environnement.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Il faudra faire la lumière sur ce logiciel Osiris, qui a suscité semble-t-il des retards de paiement des apports de trésorerie remboursables : on compte 100 000 dossiers de moins. Preuve que le système des ATR ne fonctionne pas.

M. Michel Bouvard. – Il y a un problème d'information.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Vous connaissez bien, monsieur Bouvard, les aspects fiscaux de la forêt en montagne. Il est vrai que la forêt est obscure ; je souhaite que, prochainement, elle soit traversée de rais de soleil...

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – S'agissant de l'ASP, des crédits sont prévus au budget de l'année 2017. Plus qu'un problème informatique, il y a eu une erreur d'appréciation quant à l'importance des moyens qu'il aurait fallu déployer.

J'ai également consulté le bleu budgétaire, et ne peux que souscrire à votre constat. Toujours est-il que les dépenses fiscales les plus significatives sont renseignées ; les autres n'ont sans doute pas la même importance qu'un certain nombre d'exonérations sur les droits de mutation ou sur les investissements en forêt, qui pèsent davantage dans la gestion forestière.

Il y a un véritable conflit d'intérêts entre les propriétaires forestiers et les scieries. Depuis des années, il est demandé de restreindre les exportations de bois, en particulier à destination de la Chine. Un certain nombre de mesures environnementales ont été prises, avec l'exigence de traitement des grumes.

Pour un certain nombre d'essences, les cours sont bas, même s'ils fluctuent. On peut espérer que les résineux verront leur cours remonter, entraînés par le redémarrage de l'activité dans le bâtiment. Le chêne, essentiellement destiné à la tonnellerie et à l'exportation, se vend bien. Les autres essences, moins bien. Les propriétaires forestiers s'insurgent donc contre la limitation des exportations, qui étaient pour eux un moyen de soutenir les cours.

Quant au service de la RTM, je prends acte de vos propos. Cette question sera davantage prise en considération. En tout cas, je partage les préoccupations d'un parlementaire élu d'une région de montagne qui sait parfaitement de quoi il parle.

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie les deux rapporteurs spéciaux pour leur rapport qui permet de disposer d'une vision très complète des interventions publiques au service de l'agriculture que nous devons soutenir.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- M. Frédéric LAMBERT, chef du service gouvernance et gestion de la PAC à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises ;
- M. Djamel DJEBBARI, adjoint de la sous-directrice gouvernance et pilotage à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises.

Office national des forêts (ONF)

- M. Christian DUBREUIL, directeur général ;
- M. Patrick SOULÉ, directeur général adjoint.