

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, 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 : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménié, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
LES CONCOURS BUDGÉTAIRES À L'AGRICULTURE	
I. UN BUDGET QUI CULTIVE LES APPARENCES	14
A. UN PROJET DE BUDGET INSCRIT DANS UN CONTEXTE CHAOTIQUE	14
1. Des dépenses non dotées, des dotations non dépensées	14
2. Un projet de budget pour 2018 sur lequel pèse l'épée de Damoclès de l'exécution 2017	16
B. LA TRÈS RELATIVE STABILITÉ DES DOTATIONS DEMANDÉES POUR 2018	18
1. Une modification de structure de grande ampleur	19
2. Un premier pas vers un repli des soutiens aux exploitations	20
a) Un programme 149 sous pression	20
b) Des orientations préoccupantes pour l'avenir	21
II. UN BUDGET LOIN DE RECOUVRIR L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE.....	22
A. LE BUDGET DE LA MISSION NE REPRÉSENTE QUE 16 % DE CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE ATTENDUS PLUS DYNAMIQUES QUE LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES EN 2018	22
B. UNE MODIFICATION STRUCTURELLE QUI N'EST PAS ANODINE.....	24
DEUXIÈME PARTIE	
UN BUDGET QUI SERT INSUFFISAMMENT SES POLITIQUES PUBLIQUES	
I. LA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE OU QUAND LE STRESS BUDGÉTAIRE S'AJOUTE AU STRESS ÉCONOMIQUE ET CLIMATIQUE.....	29
A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE AGRICOLE, FACE AU CHOC DE LA RÉALITÉ.....	30
B. UN BUDGET D'APPARENCES ET SANS TONUS	33
1. Un budget qui cultive les apparences	34
2. Des mesures compensatoires entre rattrapage et essoufflement	36
3. Des interventions peu « offensives »	38
4. Une refonte de la contribution des exploitants agricoles à leur protection sociale qui profite au programme mais sans doute pas aux exploitants	39

5. Un provisionnement des risques qui constitue un progrès de sincérité difficilement évaluable et laisse sans solution la protection de l'activité agricole contre des risques en voie de forte accentuation.....	40
a) Une dotation de 300 millions d'euros insuffisante qui doit d'autant moins être détournée de son objet que les risques de refus d'apurement européens en excèdent largement le montant.....	40
b) Un système d'apports de trésorerie remboursables qui tend à s'installer	41
c) La faiblesse des amortisseurs de crise	42
II. UNE POLITIQUE FORESTIÈRE AUX ABOIS ?	44
A. VUE D'ENSEMBLE	46
B. LA TEMPÊTE KLAUS, LA PAGE EST-ELLE VRAIMENT TOURNÉE ?.....	48
C. L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS (ONF) DOIT FAIRE PLUS POUR UNE FILIÈRE FORÊT-BOIS FRANÇAISE CONFRONTÉE À DE NOMBREUX DÉFIS.....	50
D. DES DÉPENSES FISCALES « FORÊT » SOUVENT MODIQUES ET MAL ÉVALUÉES	55
III. LA BUDGÉTISATION INCERTAINE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION	57
A. DES ENJEUX CONSIDÉRABLES	58
B. LES CRISES SANITAIRES, UN IMPORTANT FACTEUR DE DÉSTABILISATION ÉCONOMIQUE ET D'INFLATION BUDGÉTAIRE.....	60
C. UN PROJET DE BUDGET « L'ARME AUX PIEDS »	60
1. Des charges subies et régulièrement sous-provisionnées	61
2. L'impact des crises et de « remontrances » européennes.....	64
3. Pour l'essentiel, un budget de reconduction au risque d'une perte de maîtrise des risques sanitaires.....	65
D. POUR UNE REFONDATION DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS	69
TROISIÈME PARTIE	
LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE	
« DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »	
I. UNE GESTION FINANCIÈRE DIFFICILE	71
A. UNE MISSION DONT LES MOYENS, RENFORCÉS DEPUIS 2015, TENDENT À ÊTRE SURÉVALUÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	71
B. UNE RÉSERVE MOBILISABLE POUR DE NOUVELLES DÉPENSES	72

II. DES FINANCEMENTS DONT L'ÉVALUATION GLOBALE FAIT DÉFAUT	74
A. LES PROGRAMMES 775 ET 776, ENTRE ORIENTATIONS COMPLÉMENTAIRES ET SPÉCIALISATION PAR ORGANISME DES CONCOURS PUBLICS	74
B. UNE INFORMATION TROP SUCCINCTE SUR L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES	75
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	77
• ARTICLE 49 Suppression du fonds d'accompagnement de la réforme du micro- bénéfice agricole	77
• ARTICLE 49 bis (nouveau) (Article 1604 du code général des impôts) Affectation des « centimes forestiers »	80
• ARTICLE 49 ter (nouveau) Rapport sur les conditions de financement de certaines aides européennes	83
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES	85
EXAMEN EN COMMISSION	87
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	99
ANNEXES	101
I. ANNEXE N° 1. LES FILIÈRES AGRICOLES EN 2016 ET APERÇUS POUR 2017	101
II. ANNEXE N°2. PRÉCISIONS SUR LES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES POUR L'AGRICULTURE.....	107
III. ANNEXE N° 3. DONNÉES SUR LES RISQUES D'APUREMENT EUROPÉEN	111
IV. ANNEXE N° 4. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT « POUR UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS « ZÉRO DÉFAUT »	119

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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

2. Le présent projet de loi de finances propose de doter en 2018 la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR), portée par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation de **3,322 milliards d'euros en AE et 3,435 milliards d'euros en CP**, soit, pour les AE, une baisse de 3,1 % et pour les CP une hausse de 1,3 %.

3. Cependant, ces évolutions sont largement « visuelles », les conditions d'exécution et de programmation du budget agricole conduisant à relativiser la portée des comparaisons entre exercices. En premier lieu, l'exécution budgétaire en 2017 devrait largement dépasser les crédits ouverts en loi de finances initiale du fait des reports considérables de crédits de l'exercice 2016. Par ailleurs, le niveau très élevé des sous-budgétisations de la loi de finances initiale pour 2017 doit être mentionné, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) les évaluant à plus de 600 millions d'euros. Enfin, le projet de budget pour 2018 comporte des inscriptions budgétaires destinées à couvrir des engagements correspondant à l'année 2017. Dans ces conditions, l'on doit observer, pour le déplorer, que le projet de budget pour 2018 vient, par avance, consacrer les défauts de l'exécution budgétaire de l'année en cours et fait peser un risque nouveau. Si insincérité il y avait en 2017, alors force est de constater que cette insincérité existe toujours.

4. Il faut encore tenir compte des engagements nouveaux que pourrait devoir supporter le budget agricole en 2018 afin de vérifier que la programmation de ses crédits respecte les principes de sincérité et de crédibilité. Sur ce point, il y a lieu de considérer les risques nouveaux tenant à la procédure de refus d'apurement européens. Selon les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, ils peuvent être estimés à 1 081 millions d'euros, dont environ 150 millions d'euros pourraient devoir être réglés dès 2018. Compte tenu des refus d'apurement non provisionnés en 2017 (221,9 millions d'euros selon le CBCM), l'inscription au budget d'une réserve de 300 millions d'euros pour acquitter des dépenses imprévisibles ne suffirait pas à absorber les seules charges en cause. *A fortiori*, elle ne laisserait aucune marge pour faire face à la survenance d'autres risques (environnementaux, sanitaires, économiques ou géopolitiques) alors que l'accroissement de la résilience des exploitations agricoles est sans conteste devenu l'un des défis majeurs que doit relever le monde agricole.

5. Au demeurant, vos rapporteurs spéciaux éprouvent un sentiment mitigé devant l'inscription de cette dotation. Si, de prime abord, elle paraît témoigner d'un progrès de sincérité budgétaire, elle peut également être analysée compte tenu des conditions de sa budgétisation (son niveau est d'emblée inférieur aux à celui de risques quasiment certains) comme s'en éloignant en pratique. Vos rapporteurs spéciaux insistent pour que la dotation corresponde réellement à sa vocation de couvrir des dépenses imprévisibles et qu'elle ne dégénère pas, comme hélas le projet de budget pour 2018 semble l'annoncer, en une facilité de caisse ouverte pour combler des impasses financières régulières de la programmation du programme 149. Alors que le gouvernement a largement communiqué sur l'accroissement de la sincérité de la programmation budgétaire par rapport aux exercices précédents, force est de constater qu'une approche analogue prévaut pour ce nouveau projet de loi de finances.

6. Il apparaît, au surplus, dans ces conditions que le projet de budget pour 2018 ne comporte, en réalité, aucune réserve susceptible d'être mobilisée pour couvrir les risques alternatifs à ceux liés aux contentieux européens alors même que l'agriculture est de plus en plus confrontée à des risques de toutes natures. S'agissant des risques environnementaux, ni le dispositif de soutien public à l'assurance récolte, ni le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) ne présentent une situation financière apte à en assurer une couverture efficace. Quant aux risques économiques, ils demeurent sans solutions. En définitive, le projet soumis à vos rapporteurs spéciaux est caractérisée par une approche défensive et de facto pro-cyclique quand la situation du monde agricole appelle une politique offensive, contra-cyclique, marquée par une ambition véritable pour accroître notamment la résilience des exploitations agricoles.

7. Vos rapporteurs spéciaux relèvent plus globalement que les crédits ouverts en 2018 pour financer des dépenses de 2017, comme celles en lien avec les mesures agroenvironnementales et climatiques, une fois déduits, la programmation du budget 2018 entérine une forte réduction des crédits budgétés en direction des exploitations agricoles alors même que la situation économique et sociale de l'agriculture ne laisse d'être préoccupante.

8. Dans ce contexte morose, les interventions agricoles du programme 149 perdent une dimension offensive axée sur la modernisation des entreprises agricoles, nécessaire pour relever, par un niveau d'investissement plus fort que celui, très faible, observé ces dernières années, les défis de la concurrence internationale et européenne, que leur conférait le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE) qui, encore doté de 84,5 millions d'euros en 2017, est ramené à 56 millions d'euros. S'ajoutent à cette évolution regrettable les interrogations sur l'adéquation entre les soutiens à la modernisation des exploitations de palmipèdes (5 millions d'euros) et les besoins révélés par la crise de l'influenza aviaire, dont le coût économique a pu être estimé à 500 millions d'euros.

9. La programmation pluriannuelle des finances publiques qui verrait les crédits de la mission reculer de 350 millions d'euros en 2020 par rapport au niveau de 2018 (soit une baisse de plus de 10 %) renforce les inquiétudes engendrées par un projet de budget pour 2018 sans tonus.

10. Il est vrai que le déclin des dotations qu'il manifeste est en partie lié à la suppression des crédits ouverts pour financer la réduction de 7 points de la cotisation d'assurance-maladie des exploitants agricoles qui avait justifié une ouverture de crédits de 480 millions d'euros l'an dernier. Vos rapporteurs spéciaux relèvent que les économies en dépenses budgétaires de la mission n'auront pas de correspondance dans l'évolution générale des charges publiques. En revanche, le réaménagement des conditions de financement de la protection sociale des exploitants agricoles qui en découle, dont les effets sont mal évalués à ce jour, devrait leur être défavorable. Si la progressivité des contributions sociales est un objectif politique majeur et que la disposition y contribue, votre rapporteur spécial Yannick Botrel estime que cette mesure est prématurée dans la mesure où aucune étude d'impact précise n'est disponible à ce stade.

11. 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 **5,8 milliards d'euros en 2018** (en incluant les crédits d'enseignement agricole), le **financement communautaire** devrait atteindre environ **8,9 milliards d'euros tandis que les allègements fiscaux et sociaux et les dépenses fiscales** (dont certaines ne sont pas évaluées) porteraient la totalité des concours publics à l'agriculture à **21,4 milliards d'euros**. **Vos rapporteurs spéciaux, qui renouvellent leur souhait de voir mieux appréciés les concours des collectivités territoriales à l'agriculture, relèvent qu'ainsi le périmètre de la mission AAFAR recouvre donc de l'ordre de 16 % de l'ensemble des concours publics annuels à l'agriculture.**

12. Ceux-ci ont connu une profonde modification de leur structure dont les effets mériteraient une évaluation à part entière. La part des dépenses budgétaires (européennes ou nationales) sur crédits a nettement reculé au profit de celle des allègements fiscaux et sociaux. De l'ordre de 22 % des concours à l'agriculture en 2013, celle-ci est passée à près du tiers. La baisse relative des dépenses européennes s'accompagne d'une diminution du taux de retour de la France, pourtant largement contributrice nette au budget européen, évolution d'autant moins acceptable que les refus d'apurement européen semblent témoigner qu'elle n'est pas sans lien avec une mauvaise exécution de la dépense européenne par la France. Quant au renforcement du poids relatif des soutiens apportés par le jeu des prélèvements obligatoires, ses effets en termes de stabilisation des revenus (il s'accompagne d'une plus grande procyclicité des transferts à l'agriculture) et au regard de la distribution des concours publics doivent être examinés.

13. Une fois encore un mécanisme **d'apports de trésorerie remboursables** a été mis en place pour compenser le versement différé des aides européennes et le calendrier des paiements des aides s'est trouvé considérablement retardé, ces circonstances alourdissant considérablement la charge de travail déjà très lourde des exploitants qui se trouve aggravée par des coûts d'administration inacceptables tandis que la mauvaise exécution des paiements crée un risque économique dont ils subissent la charge. Vos rapporteurs spéciaux ont entamé un travail sur cette problématique et présenteront un rapport d'information sur ce point dans les mois à venir.

14. La mission « **Développement agricole et rural** » correspond au **compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR »**. Ses recettes proviennent du produit d'une taxe affectée dont le montant est évalué à **136 millions d'euros pour 2018**. La prévision de recettes, en retrait de 11,5 millions d'euros, semble *a priori* plus réaliste que les années précédentes. On relève une **augmentation du financement d'actions par le biais de procédures d'appels à projets, ce dont il faut se féliciter, les investissements financés n'ayant pas vocation à constituer une réserve de crédits d'abonnement**. En dépit des avancées constatées, la **justification des dépenses reste encore insuffisante** pour s'assurer que les crédits concourent efficacement à des objectifs stratégiques.

15. Votre rapporteur spécial Yannick Botrel relève la diminution des dotations prévues en faveur de la forêt, particulièrement forte pour les autorisations d'engagement (- 9,5 %) dans un contexte marqué il est vrai par la réduction des charges de rétablissement des forêts dévastées par la tempête Klaus. Il s'interroge sur la provision prévue à ce titre en crédits de paiement dans la mesure où un nombre encore important de dossiers restent à traiter.

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

17. Rappelant que les crédits du programme 149 ne sont qu'une partie de l'effort global de soutien public qui bénéficie aux acteurs du secteur forestier, ils remarquent que les avantages fiscaux consentis pour la forêt, peu évalués, sont justifiés par les particularités des activités forestières, rappel utile à l'heure de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI).

18. 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).

19. La situation financière de l'ONF a connu une amélioration, dont il faut se féliciter, du fait d'un niveau plus favorable 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 Yannick Botrel rappelle que les missions de police de l'ONF justifient que cet établissement public, malgré son caractère industriel et commercial, emploie des agents sous statut de la fonction publique. Quant aux agents sous statut privé, il importe que l'ONF, pour pouvoir contribuer à la diffusion des emplois aidés et au développement de l'apprentissage, assume une politique de recrutement de qualité.

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

21. 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 (ANSÉS) a fait l'objet d'un contrôle budgétaire dont les conclusions ont été présentées par vos deux rapporteurs spéciaux en cours d'année autour de 61 recommandations, dont certaines peuvent supposer de profonds réaménagements du cadre d'exercice de la maîtrise des risques sanitaires.

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

Prenant bonne note des travaux lancés dans le cadre des États généraux de l'alimentation, bien qu'ils n'y aient pas été associés et qu'ils le déplorent, vos rapporteurs spéciaux suivront avec attention les suites qui leur seront réservées.

Dans ce contexte, le projet de budget pour 2018 paraît davantage marqué par des dépenses subies que par une volonté de renforcer les moyens d'une politique publique dont la bonne exécution présente des enjeux majeurs, alors même que la maquette de performances du programme aux résultats souvent décevants illustre la nécessité d'une mise à niveau.

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

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

*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 2017.***

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

PREMIÈRE PARTIE LES CONCOURS BUDGÉTAIRES À L'AGRICULTURE

Le présent projet de loi de finances propose de doter la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR)¹, portée par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) de **3,322 milliards d'euros en AE** et **3,435 milliards d'euros en CP** (hors fonds de concours).

Évolution 2017-2018 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros et en %)

Programmes	LFI 2017		Projet de loi de finances 2018		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture »	2 266,6	2 232,7	2 117,1	2 225,4	- 6,6 %	- 0,3 %
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	508,2	505,7	555,0	553,0	+ 10,8 %	+ 9,3 %
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	653,6	652,7	650,2	656,2	- 0,05 %	+ 0,05 %
Total mission	3 428,4	3 391,1	3 322,3	3 434,7	- 3,1 %	+ 1,3 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	868,5	868,5	887,1	887,1	+ 2,1 %	+ 2,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

Dans la présentation qui en est faite par le Gouvernement, le projet budgétaire de la mission renouerait avec l'exigence de sincérité. Toutes choses égales par ailleurs par rapport au précédent projet de loi de finances et si l'on considère que ce dernier était insincère, il n'est pas possible de qualifier de sincère ce projet de budget construit selon des logiques analogues de sous-budgétisation des dépenses. La sincérité du budget de la mission supposerait de pouvoir vérifier que les engagements liés aux choix qui structurent les politiques publiques financées par la mission sont

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

convenablement couverts par la programmation budgétaire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Par ailleurs, si un projet de budget doit respecter des principes élémentaires, il doit faire mieux en répondant, de façon conséquente, aux différents enjeux auxquels se trouve confrontées les politiques publiques qu'il accompagne.

De ce dernier point de vue, le projet de budget de la mission ne donne pas satisfaction.

I. UN BUDGET QUI CULTIVE LES APPARENCES

A. UN PROJET DE BUDGET INSCRIT DANS UN CONTEXTE CHAOTIQUE

1. Des dépenses non dotées, des dotations non dépensées

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

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

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

Si **cette appréciation**, qui a reçu une forme de consécration dans les travaux sur la situation des finances publiques réalisés par la Cour des comptes à la suite de l'élection du nouveau Président de la République, **a pu être nuancée**, votre rapporteur spécial **Yannick Botrel estimant difficile de provisionner des aléas se prêtant mal à la prévision**, force est de reconnaître que les ajustements de grande ampleur des dotations budgétaires réservées au monde agricole ces dernières années traduisent l'existence d'engagements latents mal provisionnés un temps et qu'il faut bien se résoudre à budgéter quand leur manifestation ne peut plus être différée.

Plus techniquement, il convient de considérer, d'abord, que **ces évolutions très heurtées viennent relativiser les observations qu'il est possible de porter sur les grandes évolutions de crédits des projets de loi de finances pour l'année à venir**, du fait tant des révisions fréquentes qui les frappent en cours d'année que des difficultés à déterminer la solidité et la signification même de la base de comparaison qu'offrent les crédits de l'année en cours. En effet, il est fréquent que ceux-ci soient profondément remaniés par le collectif de fin d'année alors même qu'ils reflètent plus ou moins des facteurs exceptionnels, de peu de portée si l'on veut apprécier l'effort structurel du pays en faveur de son agriculture. Par ailleurs, il faut bien prendre en compte **les incidences pratiques des errements budgétaires**. Les **impasses budgétaires sont également des impasses de gestion** au fond desquelles les gestionnaires sont pris entre des injonctions contradictoires et quelque peu inconfortables : dépenser ce qu'ils n'ont pas ; économiser ce qu'ils devraient en dépenser.

L'exemple de l'exécution budgétaire en 2016

On rappelle que jusqu'en 2016, les interventions de l'actuel programme 149 étaient réparties en deux programmes : l'un concernant la politique forestière (ancien programme 149), l'autre correspondant aux diverses mesures de soutien aux exploitations agricoles (programme 154).

S'agissant du programme 149, un solde d'exécution avait pu être constaté. Le taux de consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale s'était établi à 84,6 % en crédits de paiement tandis que le taux de consommation des crédits finalement ouverts avait été sensiblement supérieur à 96,5 %, compte tenu d'importantes annulations de crédits en cours d'année (plus de 34 millions d'euros, soit près de 12 % des dotations de la loi de finances initiale).

La situation avait été tout autre pour le programme 154 dont le taux d'exécution des crédits de la loi de finances initiale avait atteint 131,2 % (en crédits de paiement) alors que le taux d'exécution des dotations finalement ouvertes n'avait été de son côté que de 86 %. La loi de finances de l'année avait ouvert 1 279,6 millions d'euros de crédits de paiement mais ceux-ci avaient été augmentés de 671,4 millions d'euros en cours d'année, les 688,2 millions d'euros ouverts par la loi de finances rectificative de fin d'année ayant dépassé de beaucoup les annulations de crédits décidées en cours de gestion. Finalement, en contrepoint de dotations disponibles se montant à 1 951 millions d'euros, le solde d'exécution a été de 272,3 millions d'euros, 259,2 millions d'euros se trouvant gelés par précaution en fin de période en prévision des demandes de reports de crédits prévisibles compte tenu des retards de paiement concernant principalement l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN).

On relève également que tant les crédits destinés à verser l'ICHN que ceux devant financer le dispositif d'allègement de cotisations sociales des travailleurs occasionnels (TO/DE) ont été « surgelés » dans l'attente de crédits nouveaux pour financer d'autres dépenses urgentes. Ainsi, ce n'est qu'en toute fin d'année 2016 qu'a été versée à la CCMSA la compensation budgétaire due par l'État au titre des exonérations de cotisations sociales, en contravention avec la convention du 29 février 2008 qui en prévoit le règlement par trois versements (février, juin et novembre) contraignant la Caisse à demander à l'ACOSS une majoration de ses concours financiers.

2. Un projet de budget pour 2018 sur lequel pèse l'épée de Damoclès de l'exécution 2017

Le projet de budget pour 2018 ne saurait être apprécié indépendamment des conditions de la programmation budgétaire de l'année en cours.

Sa crédibilité dépend de l'issue réservée aux difficultés qu'elle présente et qui témoignent d'une gestion existentielle du budget agricole confrontée à des impasses de financement récurrentes et recourant à des expédients au détriment de la sécurité financière des exploitations agricoles (et de certains organismes partenaires) et au prix de la crédibilité des objectifs poursuivis par la politique agricole, notamment pour les plus fragiles des acteurs de l'agriculture française.

Le projet de budget pour 2018 n'échappe pas à ces difficultés. On doit même signaler que, d'ores et déjà, çà et là, il les incarne et les consacre malgré une communication gouvernementale affirmant le contraire.

L'exécution 2017 n'est pas achevée mais elle témoigne d'enchaînements analogues à ceux survenus en 2016 (et est placée sous leur influence directe) et crée des problèmes de programmation financière aigus. On peut en suggérer un résumé en mentionnant l'avis défavorable rendu par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur la programmation des crédits pour 2017.

Les tableaux ci-dessous présentent ainsi les impasses de financement identifiées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel sur le nouveau programme 149 tel qu'issu de la fusion des programmes 154 et 149 ancien.

Le total des impasses identifiées par le CBCM s'élève à 1 059,3 millions d'euros dont 414,6 millions d'euros au titre des refus d'apurement européens. Compte tenu du dégel intégral de la réserve de précaution (151,8 millions d'euros dont 105,9 millions sur des lignes considérées comme « à dégel obligatoire » par le CBCM, donnée qui conduit à relativiser considérablement la dimension opérationnelle de la réserve de précaution appliquée au crédits de la mission) et des reports massifs de crédits de l'exercice 2016 sur l'exercice 2017 (280,7 millions d'euros) en lien avec l'ouverture tardive réalisée dans la loi de finances rectificative de fin 2016, **l'impasse nette de financement de l'exercice 2017 s'élève encore, selon le CBCM, à 626,8 millions d'euros, dont 212,2 millions d'euros de refus d'apurement européen.** Il y aurait lieu de définir avec précision une méthodologie plus rigoureuse de chiffrage de la réserve de précaution qui aurait vocation à être appliquée sur le long terme.

Impasses budgétaires identifiées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel

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

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

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

Source : Rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel sur la répartition des crédits pour 2017

Dans ces conditions, il y a tout lieu d'envisager des ouvertures complémentaires de fin d'année du même ordre que celle du « collectif » de fin 2016.

Mais, dans l'état de l'information fournie au Parlement par le Gouvernement, rien ne permet d'en donner la garantie.

En toute hypothèse, en l'absence de corrections apportées au dispositif actuel de financement de la politique agricole pour 2017, le projet de budget pour 2018 devrait n'être considéré que comme purement virtuel.

Sans préjuger d'évolutions qui pourraient encore advenir au cours de cette fin d'année, il reste que, d'ores et déjà, **le projet de budget pour 2018 entérine en partie le choix de ne pas couvrir toutes les impasses budgétaires de l'année en cours en 2017**. En effet, il comporte des crédits destinés à acquitter des dépenses qui auraient dû être payées (et donc budgétées) en 2017 (voir *infra*), choix qui, loin d'être un motif de satisfaction, incarne une forme de cavalerie budgétaire (voir *infra*) mise en œuvre au détriment des agriculteurs.

En quelque sorte, **le budget proposé pour 2018 vient consacrer les pratiques de l'exécution budgétaire de l'année en cours, pourtant dénoncées avec insistance par le gouvernement à la suite du rapport de la Cour des comptes du 29 juin 2017 et que ce dernier indiquait avoir corrigé**.

Force est de conclure cette introduction par plusieurs observations.

En premier lieu, la base de comparaison des dotations demandées pour 2018 se trouve d'emblée très supérieure à celle qu'extériorise le projet annuel de performances pour 2018. Celui-ci ne récapitule que des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2017. Or, ceux-ci sont inférieurs de plus d'un milliard aux besoins effectifs de l'exercice en cours, déficit considérable en termes relatifs puisqu'à mettre en rapport avec des ouvertures initiales de 2 232,7 millions d'euros.

En second lieu, une sorte de « cavalerie » semble de pratique courante dans la gestion des crédits de la mission. Les déficits consentis dans la programmation initiale des crédits, qui ne couvre pas l'ensemble des engagements certains à payer au cours de l'année, et, en particulier, le cumul des droits ouverts lors des exercices précédents et au titre de l'exercice en cours, conduisent à reporter les paiements relatifs à plusieurs dépenses retracées dans le budget de l'année, généralement de guichet, ou, à tout le moins, inéluctables, jusqu'en fin d'année dans l'attente de crédits complémentaires ouverts en loi de finances rectificative, dont certains ne seront consommés que lors de l'exercice ultérieur à partir des reports de crédits provenant du solde d'exécution budgétaire entre les crédits ouverts par l'ensemble des textes financiers de l'année (loi de finances initiale et lois de finances rectificatives) et les dépenses de l'exercice.

B. LA TRÈS RELATIVE STABILITÉ DES DOTATIONS DEMANDÉES POUR 2018

Face à une programmation financière semblant souvent creuser des trous budgétaires pour combler les trous budgétaires creusés l'année précédente, le projet de budget initial pour 2018 semble échapper, par son apparente stabilité, aux heurts d'une gestion budgétaire qualifiée de chaotique par la Cour des comptes. Au moins pour les crédits de paiement,

la dotation demandée pour 2018 apparaît globalement stabilisée. Les crédits de paiement connaissent une progression de 1,3 % en ligne avec l'inflation prévisible si bien qu'en valeur réelle ils se trouvent stabilisés.

Mais, outre la très faible significativité des inscriptions budgétaires dans leur état actuel du fait des conditions hasardeuses de l'exécution budgétaire en 2017, il y a lieu, pour jauger d'une stabilisation, qui apparaît d'emblée très relative, de tenir compte de modifications de périmètre aux effets considérables et des très fortes incertitudes quant aux charges qui pourraient apparaître au cours de l'année 2018 (voir *infra*, les développements spécifiquement consacrés au programme 149).

Par ailleurs, les éléments de programmation budgétaire à moyen terme, qui ne laissent d'être préoccupants, doivent être pris en compte.

1. Une modification de structure de grande ampleur

Le projet de budget pour 2018 est tributaire d'une **profonde restructuration** du programme 149.

Les **crédits destinés à financer la protection sociale** des exploitants **diminuent de 435,5 millions d'euros** tandis que les **crédits ouverts au titre de l'action 27 « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions » de ce programme** progressent de **306,2 millions d'euros, principalement sous l'effet de l'inscription d'une dotation provisionnelle de 300 millions d'euros.**

Une partie importante de la solidarité nationale au bénéfice des exploitants agricoles se trouve ainsi transférée du budget de l'État vers l'architecture générale du financement de la protection sociale, qui relève des équilibres des lois de financement de la sécurité sociale.

Ce troc, qui pourrait se révéler désavantageux pour les exploitants agricoles du fait de la hausse de leur contribution au financement de la protection sociale (voir *infra*) soulage considérablement les charges inscrites au budget.

En revanche, le niveau des charges publiques ne devraient pas ressortir diminué de cette évolution qui peut, sous cet angle, s'analyser comme un simple changement de périmètre comptable.

Cette économie budgétaire est partiellement compensée par l'inscription d'une **dotation provisionnelle globale** destinée à financer la survenance d'un certain nombre de sinistres sanitaires, environnementaux ou de gestion.

Vos rapporteurs spéciaux tendent à considérer cette inscription avec faveur, dans la mesure où elle pourrait rapprocher le projet de budget d'une plus grande sincérité.

Toutefois, hormis les réserves précisées ci-dessous sur ce point particulier du fait des inconnues portant sur les engagements latents du budget agricole, force est d'observer que la dotation dont s'agit n'a pas *a priori* vocation à être dépensée, en dehors de la survenance de dépenses imprévisibles. Elle constitue une réserve assurantielle appelée à financer les suites de sinistres dont la nature très diversifiée doit, au demeurant, être soulignée dans la mesure où les dépenses associées présenteraient des conséquences très inégales pour les agriculteurs. Dans l'hypothèse où cette cagnotte serait utilisée pour financer les impérities de la gestion par la France des interventions agricoles européennes, son emploi, consacré à régler les dettes de l'Etat, ne profiterait que de façon très indirecte aux exploitations.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de compter, sans bénéfice d'inventaire, les 300 millions d'euros ouverts en 2018 au rang des dotations représentatives des concours à l'agriculture française.

2. Un premier pas vers un repli des soutiens aux exploitations

C'est encore par d'autres aperçus qu'il convient de nuancer l'apparente stabilité du budget agricole pour 2018. Outre les évolutions contrastées entre les programmes il y a lieu de constater qu'elle ne s'étend pas aux autorisations d'engagement, dont la programmation qui traduit les orientations budgétaires à plus long terme doivent être considérées comme d'autant plus négatives que la programmation pluriannuelle des finances publiques les ancrent dans le moyen terme.

a) Un programme 149 sous pression

Le programme 149 qui regroupe les interventions correspondant au renforcement des exploitations agricoles répondant à des choix structurels de politique de développement agricole et rural. Particulièrement significatif pour les exploitants, il subit une contraction de ses moyens. Déjà importante pour les seuls crédits de paiement (- 0,3 % en valeur et, ainsi plus de 1 % en volume), elle ressort comme tout à fait considérable pour les autorisations d'engagement. Celles-ci reculent de plus de 6 %.

Le programme 206 consacré à la sécurité sanitaire de l'alimentation connaît, de son côté, une forte progression de ses crédits (9,3 % en CP ; plus de 10 % en AE). Compte tenu de son poids relatif, cette dynamique n'alourdit les charges budgétées que de 47,3 millions d'euros contre une économie apparente de 7,3 millions d'euros associée au repli de 0,3 % des dotations du programme 149. Enfin, le programme de financement général de l'administration de l'agriculture (d'autres dépenses d'administration sont toutefois logées dans les deux autres programmes de la mission) connaît une légère augmentation de ses moyens.

b) Des orientations préoccupantes pour l'avenir

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

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

(en milliards d'euros)

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

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

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

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

Il convient d'abord de rappeler que la cible d'évolution des dépenses des administrations centrales suppose une croissance en volume de 1 % par an sur la période de programmation d'où le niveau de priorité accordée à l'agriculture se déduit aisément.

Encore faut-il considérer que la programmation budgétaire pour les deux années 2019 et 2020 est déjà préemptée par 588,3 millions d'euros correspondant à des dépenses engagées.

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

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

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

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

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

II. UN BUDGET LOIN DE RECOUVRIR L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE

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

A. LE BUDGET DE LA MISSION NE REPRÉSENTE QUE 16 % DE CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE ATTENDUS PLUS DYNAMIQUES QUE LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES EN 2018

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

Aux 3,435 milliards d'euros de crédits de paiement demandés pour 2018, il faut ajouter **17,927 milliards d'euros** d'autres concours publics.

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

Évolution et décomposition des concours publics à l'agriculture (2013-2018)

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Évolution 2018/2013	Évolution 2018/2017
Total	18 563	19 321	19 881	20 379	20 610	21 362	120 116	15,10%	4,80%
<i>dont</i>									
PAC (effectif)	9 132	7 857	9 695	9 666	8 936	8 907	54 193	-2,50%	-0,30%
PAC (retraité)	9 132	9 258	8 995	8 965	8 936	8 907	54 193	-2,50%	-0,30%
Budget de l'État	5 667	5 335	5 186	5 033	5 722	5 804	32 747	2,50%	1,40%
Allègements charges sociales et fiscales	2 053	2 982	3 950	4 661	4 840	5 064	23 550	150,00%	4,60%
Dépenses fiscales	2 091	1 845	1 830	1 828	1 738	1 783	11 115	-14,70%	2,60%

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

En six ans, les concours publics à l'agriculture auront rassemblé **120,1 milliards d'euros**, soit, en moyenne annuelle, 20 milliards d'euros.

Hors financement de l'enseignement agricole (technique et supérieur) et de la **recherche** (voir le tableau ci-dessous), ils auront totalisé **109,8 milliards d'euros**.

Évolution des dépenses et crédits de l'enseignement et de la recherche agricoles (2013-2018)

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Enseignement technique	1 328,5	1 353,5	1 357,7	1 370,3	1 417,7	1 452,5	8 280,2
Enseignement supérieur et recherche	340,2	315,9	320,7	323,9	339,7	346,4	1 986,8
Total	1 668,7	1 669,4	1 678,4	1 694,2	1 757,4	1 798,9	10 267,0

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

Prolongeant une tendance bien installée, les concours apportés à l'agriculture en 2018, en augmentation de 15,1 % par rapport à l'année 2013, progresseraient davantage entre 2017 et 2018 que les seules dépenses budgétaires (+ 4,8 % contre + 1,40 %) et *a fortiori* que les seules dotations de la mission (+ 1,3 %).

Pourtant, avec 8,907 milliards d'euros de subventions européennes, les aides versées par l'Europe s'inscriraient en baisse par rapport à un référentiel théorique pour 2017 de 8,936 milliards d'euros. En 2013, elles étaient encore de 9,132 milliards d'euros et ont ainsi connu un repli de 2,5 % en valeur sur la période, soit un repli en volume considérable. Ce recul confirme la tendance des dépenses sur crédits à décliner. Il est partiellement le reflet des refus d'apurement communautaire qui, sur la période, ont contraint le budget national à prendre le relais des paiements en provenance du budget européen. ce point appelant d'ailleurs la poursuite et l'approfondissement du travail méthodologique conduit en matière d'octroi de ces aides afin d'en limiter la portée financière parfois très conséquente pour l'État. Mais, il correspond aussi à une programmation financière pluriannuelle qui n'a pas témoigné d'une volonté de maintenir la politique agricole commune comme première priorité de l'Union européenne.

Les facteurs de soutien à la dynamique des concours publics agricoles sont ailleurs. Prolongeant également une tendance qui semblait acquise, ils résident dans la forte croissance attendue des allègements de cotisations sociales et des dépenses fiscales. Cumulée leur augmentation apporterait en 2018 269 millions d'euros aux exploitations agricoles et atteindrait 4,1 %.

On relèvera qu'avec 1,8 milliard d'euros l'estimation des dépenses fiscales réalisée par les comptes nationaux diffère de celle présentée dans le projet annuel de performances de la mission pour 2018. Il semble que des motifs méthodologiques soient en cause.

Dans l'annexe budgétaire, les 37 dépenses fiscales désormais rattachées au programme 149 devraient avoir un coût de 2,862 milliards d'euros en 2018, dont 2,67 milliards d'euros pour les impôts perçus par l'État et 171 millions d'euros pour les dépenses fiscales concernant les impôts locaux prises en charge par l'État.

B. UNE MODIFICATION STRUCTURELLE QUI N'EST PAS ANODINE

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

Les propriétés économiques du modèle d'interventions qui, ainsi, émerge, diffèrent sensiblement de celles qu'on peut associer à un mode de soutien plus direct, à travers des dépenses budgétaires.

**Évolution de la structure des concours publics à l'agriculture
(2013-2018)**

(en % du total)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total (A)	Évolution 2018/A
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
<i>dont</i>								
PAC (effectif)	49,2%	40,7%	48,8%	47,4%	43,4%	41,7%	45,1%	-3,4%
PAC (retraité)	49,2%	40,7%	45,2%	44,0%	43,4%	41,7%	45,1%	-3,4%
Budget de l'État	30,5%	27,6%	26,1%	24,7%	27,8%	27,2%	27,3%	-0,1%
Allègements charges sociales et fiscales	11,1%	15,4%	19,9%	22,9%	23,5%	23,7%	19,6%	4,1%
Dépenses fiscales	11,3%	9,5%	9,2%	9,0%	8,4%	8,3%	9,3%	-0,9%

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

Le poids des allègements de cotisations sociales dans les concours publics à l'agriculture n'a cessé d'augmenter au cours de la période au point que, comptant pour un peu plus de 10 % des concours publics à l'agriculture il y a cinq ans, ils en représentent désormais près de 25 %. Outre le renforcement du rôle des allègements de cotisations sociales les dépenses fiscales doivent être prises en compte. Selon les informations relatives aux concours publics à l'agriculture, elles ont vu leur part de ces derniers se réduire légèrement (11,3 % en 2013 à 8,3 % en 2018, soit - 3 points) mais un peu moins que la part des concours publics revenant aux dépenses budgétaires (- 3,3 points).

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

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

(en millions d'euros et en %)

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

À ce déplacement des dépenses budgétaires sur certains secteurs de l'offre agricole, de plus en plus réduits, il faut associer un autre constat, celui d'une **forme de renationalisation de la politique agricole européenne. Celle-ci semble s'être d'ores et déjà produite** dans la droite ligne d'une programmation pluriannuelle européenne décevante pour l'agriculture française (et que les nouvelles perspectives européennes n'annoncent pas en voie d'amélioration) mais, surtout, de la mise à la charge des finances publiques nationales d'une part de plus en plus grande de l'effort nécessaire au soutien du revenu net des exploitations.

De cette évolution, **il découle encore que le taux de retour de la France, qui est une contributrice nette au budget européen, se dégrade progressivement, une partie de cette dégradation étant liée aux difficultés rencontrées pour exécuter correctement la dépense agricole.**

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

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

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

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

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

DEUXIÈME PARTIE : UN BUDGET QUI SERT INSUFFISAMMENT SES POLITIQUES PUBLIQUES

I. LA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE OU QUAND LE STRESS BUDGÉTAIRE S'AJOUTE AU STRESS ÉCONOMIQUE ET CLIMATIQUE

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

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

Dans ce contexte, il faut s'inquiéter de l'efficacité, voire de 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.

Le programme 149 (les deux tiers des crédits de la mission mais moins de 10 % des concours publics à l'agriculture), qui correspond à la composante nationale de la politique agricole dans sa vocation de soutien et de développement des acteurs du secteur face à des défis particuliers auxquels ils sont confrontés, est particulièrement sous tension¹.

¹ Depuis l'année dernière, les crédits correspondant aux interventions de l'État dans le domaine forestier, auparavant isolés dans un programme à part entière, sont intégrés au programme. Cette année, s'y ajoutent les dotations pour la pêche et l'aquaculture. Au total, le programme est subdivisé en huit actions.

A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE AGRICOLE, FACE AU CHOC DE LA RÉALITÉ

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

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

Les différentes filières de production (voir l'**annexe n° 1** au présent rapport) ont connu, avec plus ou moins de force, une conjoncture défavorable marquée par une baisse des prix et des productions. L'agriculture désormais largement « globalisée » évolue dans un contexte de risques renouvelés avec notamment de très fortes fluctuations de ses paramètres.

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. Quant aux **stabilisateurs liés aux transferts publics**, leur efficacité **mériterait une évaluation à part entière**.

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.

On présente en annexe les évolutions détaillées des filières dont la plupart connaissent des difficultés majeures.

L'un des symptômes de la crise traversée par notre agriculture réside dans la constante attrition du nombre des exploitations agricoles.

Entre 2010 et 2015, le nombre des exploitations aura diminué de près de 11,4 % pour atteindre aujourd'hui 434 000 exploitations parmi lesquelles 296 000 seulement appartiennent à la catégorie des moyennes et grandes exploitations dont le produit brut potentiel dépasse 25 000 euros.

Éléments européens

Le nombre d'exploitations agricoles dans l'Union européenne à 28 est de 10,8 millions d'unités en 2013. Près des deux-tiers sont concentrées dans seulement quatre pays : Italie, Espagne mais surtout Roumanie et Pologne où prédominent la polyculture et l'élevage sur de petites surfaces. Le nombre d'exploitations en Europe a diminué de 11 % entre 2010 et 2013 tandis que la surface agricole restait stable. Entre 2010 et 2013, le nombre d'exploitations a diminué dans tous les pays européens à l'exception de la République tchèque, avec des rythmes toutefois variables selon les pays. Les exploitations « moyennes et grandes » (produit brut potentiel supérieur à 25 000 €) représentent 16 % des exploitations de l'UE et cultivent 76 % de la surface agricole européenne.

En France métropolitaine, ces proportions sont respectivement de 68 % et 93 %. Dans la plupart des pays européens, la diminution du nombre d'exploitations s'est accompagnée d'une augmentation de la superficie agricole moyenne, signe d'un agrandissement de la taille des exploitations. La superficie agricole moyenne dans l'ensemble de l'UE à 28 est ainsi passée de 14,4 ha en 2010 à 16,1 ha en 2013. Pour la France métropolitaine, la superficie moyenne est de 62 ha en 2013, contre 57 ha en 2010.

L'un des objectifs de la politique agricole est de faire de l'agriculture un vivier d'emplois. Les résultats ne sont pas satisfaisants.

D'après les estimations provisoires pour 2016, 866 300 personnes travaillent à temps plein ou partiel sur l'ensemble des exploitations agricoles de France métropolitaine. Ces « actifs permanents » représentent 594 000 unités de travail, un volume en baisse de 1,7 % par rapport à 2015 et de 10,1 % par rapport à 2010. Quant aux travailleurs saisonniers et aux entreprises de travaux agricoles apportent, pour leur part, un volume de travail occasionnel estimé à 108 000 unités de travail annuel (+ 19,2 % par rapport à 2010). En 2016, **le nombre total d'actifs agricoles** (actifs permanents, saisonniers et CUMA) est estimé à 702 000 en équivalent temps plein, **en baisse de 6,6 % par rapport à 2010 et de 1,2 % par rapport à 2015.** Pour lui être proche, **le rythme de diminution du volume de l'emploi agricole au niveau européen, qui réunit 9,7 millions de personnes à temps complet (- 4,2 % entre 2010 et 2013), est inférieur** à celui constaté en France.

Emploi agricole en France métropolitaine

France métropolitaine		2010	2014	2015	2016 estimations
Total actifs agricoles	ETP	751 000	722 000	710 500	702 000
Total main d'œuvre permanente	Personnes	966 000	908 000	885 000	866 000
	ETP	661 000	618 000	604 000	594 000
Chefs d'exploitations et coexploitants	Personnes	604 000	570 000	561 000	552 000
	ETP	446 000	423 000	415 000	409 000
Conjoints et autre main d'œuvre familiale	Personnes	190 000	146 000	135 000	125 000
	ETP	75 000	55 000	50 000	47 000
Salariés permanents	Personnes	172 000	192 000	190 000	190 000
	ETP	140 000	140 000	139 000	139 000
Salariés saisonniers, Entreprises de travaux agricoles, Cuma	ETP	91 000	105 000	106 000	108 000

Source : Service de la Statistique et de la Prospective – recensement de l'agriculture 2010, bilans annuels de l'emploi agricole pour 2014, 2015 et 2016.

La baisse des emplois agricoles s'accompagne ainsi d'une flexibilité accrue des emplois, les embauches temporaires étant la seule catégorie à montrer quelque dynamisme.

Si cette profonde dégradation du tissu agricole français n'a pas eu de correspondance dans les évolutions de la surface agricole utilisée signalant un réel problème de renouvellement des générations, elle traduit ce qui est plus qu'un effritement de la base agricole française, qui, pour toucher principalement ses marges, dégrade la puissance agricole française tout entière.

Les évolutions préoccupantes des revenus agricoles en témoignent, qui découragent l'activité et réduisent la capacité de notre offre productive à se muscler dans un contexte de plus en plus concurrentiel.

La France se situe du mauvais côté de la ligne de séparation existant en Europe.

Selon les estimations d'Eurostat, dans l'Union européenne à 28, le revenu des facteurs de la branche agricole par actif serait quasiment stable en 2016 (- 0,4 %), après une baisse de 2,3 % en 2015. Mais, les évolutions du revenu agricole y seraient très dispersées. Le revenu des facteurs de la branche par actif reculerait dans 11 des 28 États membres, la baisse étant supérieure à 10 % en Estonie, au Danemark, en Belgique, et en Slovénie. Le revenu des facteurs augmenterait dans les 17 autres états membres, les

hausse les plus marquées (supérieures à + 10 %). étant observées en Roumanie, en Hongrie et au Portugal.

En France, le revenu des facteurs de la branche agricole par actif, en termes réels, baisserait de 12 % en 2016 selon les estimations les plus récentes, après une hausse de 6,6 % en 2015.

Les capacités d'investissement des exploitations s'en trouvent naturellement très altérées, ce dont témoignent les performances obtenues. **C'est dans cette perspective que la problématique de partage de la valeur ajoutée agricole entre amont et aval doit être posée. Si cette question a été largement abordée durant les États généraux de l'alimentation, vos rapporteurs spéciaux attendent avec intérêt la production législative et réglementaire qui devrait en découler.**

B. UN BUDGET D'APPARENCES ET SANS TONUS

Les dotations - **2 225,3 millions d'euros** - apparaissent presque stabilisées en 2018 (- 7,4 millions d'euros) par rapport aux ouvertures de la loi de finances initiale pour 2017 (2 223,7 millions d'euros) mais **dans un cadre budgétaire profondément renouvelé qui suscite, en même temps que les conditions d'exécution budgétaire de l'année en cours, des réserves introductives.**

En premier lieu, doit être soulignée la relativité des appréciations portant sur l'évolution des dotations budgétaires devant l'ampleur des mouvements de crédits d'ores et déjà intervenus, et sans doute à venir, sur un programme qui est affecté de larges impasses de financement. Les comparaisons d'exercice à exercice, fondées sur des programmations initiales dépassées par les besoins effectifs, en perdent leur sens. En outre, une partie des dotations prévues pour 2018 relèvent soit d'un rattrapage de dépenses non acquittées au cours des exercices précédents, soit d'un questionnement sur les engagements qu'elles recouvrent.

En second lieu, la modification de la structure des dotations engendrée par les réorganisations touchant les équilibres de la protection sociale des exploitants et par l'inscription d'une provision pour risques oblige à relativiser la portée des inscriptions budgétaires.

**Évolution du programme 149
(2017-2018)***(en millions d'euros)*

Action	2017	2018	Évolution 2018/2017	Part du total en 2017 (A)	Part du total en 2018 (B)	Écart 2018/2017
Adaptation des filières à l'évolution des marchés	205,1	219,6	14,5	9,2%	10,0%	0,8%
Gestion des crises et des aléas de la production agricole	5,5	5,5	0	0,2%	0,25%	0,0%
Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations	119,8	140,4	20,6	5,4%	6,3%	0,9%
Gestion équilibrée et durable des territoires	380,6	471,9	91,3	17,0%	21,2%	4,2%
Protection sociale	915,9	480,4	5	41,0%	21,6%	-19,4%
Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	276,4	271,4	-5	12,4%	12,2%	-0,2%
Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion	284,6	590,8	306,2	12,7%	26,5%	13,8%
Pêche et aquaculture	44,8	45,3	0,5	2,0%	2,0%	0,0%
Total	2232,7	2225,3	-7,4	100%	100%	0,0%

Source : commission des finances du Sénat

Dans ce contexte, la budgétisation proposée pour 2018 laisse une marge de manœuvre de prime abord non négligeable mais dont l'emploi ne témoigne pas de la budgétisation d'un effort soutenu en faveur des agriculteurs.

1. Un budget qui cultive les apparences

La programmation budgétaire pour 2018 laisse apparemment une marge de manœuvre non négligeable dans la mesure où la provision assurantielle de 300 millions d'euros n'absorbe qu'une partie des économies résultant de la suppression de la mesure d'allègement de 7 points de la cotisation d'assurance maladie des exploitants agricoles. La baisse des crédits de paiement affichée (-7,4 millions d'euros) est compatible, à périmètre constant, avec un renforcement des lignes budgétaires du programme de l'ordre de 130 millions d'euros.

De fait, pour la plupart des actions du programme on relève des augmentations de crédits parmi lesquelles il convient particulièrement de détacher l'action 24 « Gestion équilibrée et durable des territoires » dont les dotations seraient en augmentation de 91,3 millions d'euros.

Comparativement, les autres actions connaîtraient des évolutions plus modestes, en particulier, l'action 23 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » (+ 20,6 millions d'euros) et l'action 21 « Adaptation des filières à l'évolution des marchés » (+ 14,5 millions d'euros).

Par contraste, les dotations de la politique forestière seraient les seules prévues en baisse (- 5 millions d'euros).

Cependant, ces augmentations témoignent largement d'un effet d'affichage. Ainsi, l'un des facteurs principaux de la dynamique des dotations du programme réside dans la ligne de financement des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et de soutien à l'agriculture biologique réunies dans l'action 24 (« Gestion équilibrée et durable des territoires »). Dotée de 75,8 millions d'euros en crédits de paiement en 2017, elle serait portée à 157,9 millions d'euros en 2018 (soit le tiers des crédits de paiement de l'action). Cette augmentation de 82,1 millions d'euros contribue à l'apparente stabilité des dotations du programme en 2018 mais les dotations pour 2018 ne correspondent pas à des interventions nouvelles puisque, pour l'essentiel, elles sont liées à des charges non acquittées en lien avec des dossiers engagés lors des campagnes précédentes pouvant remonter jusqu'à 2015.

Les autres rubriques de l'action 24 seraient pratiquement stabilisées de sorte qu'hors l'inflation des crédits des MAEC et pour l'agriculture biologique, les dotations prévues pour financer les interventions de l'agriculture fragile des territoires subiraient un déclin en valeur réelle. La programmation de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) ne comporte aucune revalorisation.

Le nombre de bénéficiaires de cette aide semble s'inscrire en baisse ces dernières années, avec une réduction de 4 366 unités (- 5 %). Pour l'ICHN également les difficultés de paiement rencontrées au cours des derniers exercices n'autorisent pas le ministère à prolonger ses statistiques de bénéficiaires au-delà de 2016. Mais, il est hélas à redouter qu'il faille associer la diminution de ceux-ci aux évolutions négatives de la démographie des exploitations agricoles exposées ci-dessus.

Évolution du nombre d'exploitations bénéficiaires de l'ICHN

2011	2012	2013	2014	2015
88 240	87 114	85 384	83 861	83 874

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Finalement, les seules dotations de cette importante action devant connaître la hausse porteraient sur les moyens de lutte contre les grands prédateurs - la protection des élevages contre le loup gagnant 5 millions d'euros supplémentaires - et les aides aux SAFER portées à 3,750 millions d'euros.

2. Des mesures compensatoires entre rattrapage et essoufflement

Si la programmation budgétaire de la ligne MAEC illustre certains effets d'affichage qui caractérisent une fois encore le projet de budget de la mission AAFAR, il faut par ailleurs mentionner quelques interrogations sur l'efficacité du dispositif. De la même manière, les soutiens programmés à l'agriculture biologique suscitent une certaine perplexité.

Quant aux bénéficiaires des grandes interventions du budget agricole, le ministère fournit des données, peu actualisées du fait des incidents de paiement survenus après 2014, desquelles se détache une progression soutenue du nombre des entités participant aux différents dispositifs à vocation environnementale.

Évolution des bénéficiaires de grandes interventions du budget agricole (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
Aides découplées	348 677	344 625	340 366	334 787	334 851
Indemnité compensatoire de handicaps naturels	88 240	87 114	85 384	83 861	83 874
Prime herbagère agro-environnementale	52 584	51 372	47 696	-	-
Mesures agri-environnementales	39 032	41 160	40 210	81 798	-
Mesures agriculture biologique	13 657	17 946	20 822	23 538	-
Aides vaches allaitantes	90 513	88 379	86 317	84 386	84 452
Aides ovines et caprines	27 136	26 672	25 955	25 353	25 656
Autres aides couplées	123 209	117 225	119 201	119 112	121 413
Assurance récolte	63 742	65 493	65 450	63 469	64 810

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Toutefois, la progression des bénéficiaires des engagements relatifs au MAEC s'explique par une évolution qui, à compter de 2014, a vu celles-ci prendre le relais des attributions de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE).

Évolution du nombre d'exploitations bénéficiaires des crédits agroécologiques

	2011	2012	2013	2014
Prime herbagère agro-environnementale	52 584	51 372	47 696	NS
Mesures agri-environnementales	39 032	41 160	40 210	81 798
Mesures agriculture biologique	13 657	17 946	20 822	23 538

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Quoi qu'il en soit, le nombre des exploitations concernées par les dispositifs sous revue reste relativement modeste une fois rapporté au nombre des exploitations agricoles (434 000) et l'attractivité des aides pourrait être améliorée.

Si une meilleure exécution des engagements pris par l'État contribuerait à les rendre plus fiables, d'autres clarifications devraient intervenir.

Une étude publiée en 2016¹ a, en particulier, fait valoir que les dédommagements apportés par les MAEC rémunérant essentiellement le coût d'opportunité supporté par les bénéficiaires ne satisfaisaient qu'insuffisamment à des exigences d'incitation et pouvaient laisser aux agriculteurs la charge supplémentaire des coûts d'administration de la mesure (parmi lesquels les coûts de dossier et de contrôle mais sans doute aussi d'autres coûts pouvant être liés à la disponibilité de ressources nécessaires à la production agricole).

Par ailleurs, d'un point de vue plus collectif, il ne ressort pas toujours clairement que les MAEC ou les autres aides à l'agriculture biologique apportent une plus-value environnementale, même si elles peuvent prévenir des dégradations supplémentaires.

¹ Duval L. et al, 2016, *Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune.*

Ces deux interrogations sont d'autant plus aigües que les dispositifs mis en œuvre répondent à une logique de « sur étagère » plutôt qu'à une stylisation individuelle fondée sur des considérations au cas par cas.

Le nombre des parties prenantes aux mesures en faveur de l'agriculture biologique est encore plus nettement en progression. Partant d'un très bas niveau, ils ont à peu près doublé en trois ans. S'il serait tout à fait excessif d'associer à cette augmentation un quelconque phénomène de conversion de l'agriculture française à l'agriculture biologique, on observe une extension des surfaces cultivées en agriculture biologique. Les enveloppes budgétées à ce titre semblent être largement dépassées. Cette contrainte budgétaire paraît expliquer la **décision de ne plus financer par le budget de l'État que les aides à la conversation biologique à l'exclusion des aides au maintien, choix dont la cohérence devra être suivie attentivement.**

3. Des interventions peu « offensives »

L'appui à la modernisation des exploitations agricoles ne mobilise que 6,3 % des dotations. Or, même si d'autres interventions peuvent concourir à cet objectif, cette action regroupe des moyens moins « réparateurs », davantage orientés vers la préparation de l'avenir, que les actions qui occupent les premiers rangs dans la hiérarchie des interventions du programme. Son positionnement dans cette hiérarchie, un peu second, peut être apprécié comme traduisant une orientation principalement défensive de notre politique publique en faveur de l'agriculture. Si cette dernière composante est sans doute justifiable au vu des difficultés rencontrées par les agriculteurs, elle provient également de priorités plus discrétionnaires de cette politique publique, dont la mise en œuvre concrète appellerait un audit complet, et qui pourrait être justifiées d'un rééquilibrage vers des investissements plus susceptibles d'élever le niveau de compétitivité de notre agriculture.

On doit déplorer en particulier la forte réduction des engagements au titre du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCEA) qui, encore doté de 84,5 millions d'euros en 2016 et 2017, voit ses crédits reculer à 56 millions d'euros.

En outre, compte tenu des difficultés exceptionnelles rencontrées par la filière, **les 5 millions d'euros en faveur des investissements de biosécurité dans la filière palmipède semblent bien justes pour prévenir de nouvelles crises dont on rappelle que le coût économique a pu être estimé à plus de 500 millions d'euros.** Quant aux 10 millions d'euros prévus pour les investissements en faveur de la qualité de l'air dans les élevages intensifs de volailles et de porcins, il reste à vérifier qu'ils suffiront à nous mettre en règle avec nos obligations européennes.

4. Une refonte de la contribution des exploitants agricoles à leur protection sociale qui profite au programme mais sans doute pas aux exploitants

Dotée de 918,3 millions d'euros en 2017, l'**action 25 « Protection sociale »**, qui regroupe les crédits nécessaires à la compensation des exonérations de cotisations sociales accordées aux exploitants agricoles se trouve **allégée de 437,9 millions d'euros** soit une **économie très substantielle** pour la mission (19,6 % des crédits ouverts en 2017). Elle provient de la suppression de la mesure de réduction de 7 points de la cotisation d'assurance-maladie des exploitants, qui avait été portée à 3,04 % depuis 2016 pour un coût en 2017 budgété à 480 millions d'euros.

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

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

Cette année, une modification de grande ampleur de la structure de financement de la protection sociale est proposée dans les projets de loi à caractère financier. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale augmente la contribution sociale généralisée (CSG) et supprime les cotisations sociales d'assurance-maladie des salariés tandis que, pour les exploitants agricoles, les cotisations-famille et maladie suivent des réaménagements spécifiques parallèles à ceux appliqués aux travailleurs indépendants. Les taux de cotisations d'allocations familiales sont diminués, sous certaines conditions de revenu, de 5,25 points tandis que pour les cotisations d'assurance-maladie la réduction est limitée à 5 points selon un système décroissant qui serait déterminé par décret.

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

Quant aux allègements de cotisations sociales, l'impact de celui portant sur les cotisations d'allocations familiales sera en toute hypothèse minoré par l'existence des allègements déjà prévus (présentés dans leur détail à l'**annexe n° 2** du présent rapport), tandis que celui de la réduction de la cotisation d'assurance-maladie devrait être moins favorable que la diminution de 7 points jusqu'alors en vigueur. Son plafond est inférieur et

l'allègement devrait suivre un chemin dégressif. Selon certaines analyses, cette disposition ne devrait bénéficier, et que peu, aux seuls exploitants agricoles gagnant moins de 75 % du SMIC. Les seuils créés ne sont ainsi pas opportuns selon votre rapporteur spécial Yannick Botrel.

5. Un provisionnement des risques qui constitue un progrès de sincérité difficilement évaluable et laisse sans solution la protection de l'activité agricole contre des risques en voie de forte accentuation

a) Une dotation de 300 millions d'euros insuffisante qui doit d'autant moins être détournée de son objet que les risques de refus d'apurement européens en excèdent largement le montant

Le projet de budget est marqué par l'inscription d'une dotation provisionnelle de 300 millions d'euros. Elle n'est *a priori* pas faite pour être dépensée puisque supposée ne financer que **les dépenses imprévisibles** du programme 149, le PAP mentionnant à titre d'illustrations, les dépenses pouvant résulter des crises ou des refus d'apurement européens.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent souligner, en premier lieu, que la notion de dépenses imprévisibles, pour équivoque qu'elle soit, n'a pas vocation, à leurs yeux, à recouvrir les dépenses qui, quoique parfaitement prévisibles, n'auraient pas été prévues. Une telle interprétation, si elle devait être appliquée par le ministère, reviendrait à altérer la programmation budgétaire annuelle et à dégrader encore la transparence de l'information budgétaire, particulièrement nécessaire à l'ensemble des parties prenantes. En outre, il leur semble impératif de conserver à cette dotation sa destination, qui exclut qu'elle vienne couvrir des sous-budgétisations « de facilité », dans la mesure où, pour pouvoir n'être pas aisément évaluables, les risques pesant sur le budget agricole, en particulier du fait des refus d'apurement européens paraissent certains.

À cet égard, il leur faut s'interroger sur le calibrage de la dotation provisionnelle ainsi inscrite au budget pour 2018, en particulier au regard des **risques représentés par d'éventuels nouveaux refus d'apurement européens**.

Vos rapporteurs spéciaux ont exposé en détail les risques pendant à ce titre dans leur contribution sur le projet de loi de finances pour 2017 et ils relèvent que, selon le CBCM du ministère, une **impasse de financement des paiements dus en 2017 doit être constatée pour 212,2 millions d'euros sur un total de risque de 221,9 millions d'euros**.

À cette somme s'ajoutent d'éventuels nouveaux refus d'apurement dont le détail est présenté, avec les grands éléments de la procédure suivie, dans l'annexe n° 3 au présent rapport.

Les risques encourus pour 2018 et les années suivantes s'élèvent ainsi à **1 081 millions d'euros**.

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

Présentation schématique des procédures européennes d'apurement

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

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

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

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

Néanmoins, son ampleur peut aisément être mise en rapport avec la provision de 300 millions d'euros inscrite au budget 2018. Cumulés les sous-budgétisations de 2017 et les risques quasi-certains pour 2018 dépassent la réserve ainsi constituée de plus de 70 millions d'euros. Si le qualificatif d'insincérité budgétaire est retenu pour l'exercice 2017, il doit dans ce sens également l'être pour le projet de loi de finances soumis pour l'année 2018 au Parlement.

b) Un système d'apports de trésorerie remboursables qui tend à s'installer

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que des apports de trésorerie remboursables ont à nouveau été mis en place pour surmonter les difficultés de l'exécution budgétaire en 2017. Ils déplorent que les agriculteurs aient à supporter des coûts d'administration en plus de la lourde charge de travail qui est la leur. Ces enjeux feront l'objet d'un rapport d'information de vos rapporteurs spéciaux dans les mois à venir. Par ailleurs, un certain nombre d'entre eux n'ont pas accès à ces dispositifs, comme, par exemple, les nouveaux installés tandis que les dysfonctionnements dans l'exécution des

paiements ajoutent à l'altération globale du climat dans lequel s'exercent les activités agricoles.

c) La faiblesse des amortisseurs de crise

Dans l'hypothèse, contestable, où l'impact financier des refus d'apurement européens serait absorbé par la dotation pour dépenses imprévisibles, celle-ci apparaîtrait insuffisante et a fortiori ne laisserait aucune marge pour amortir les autres risques pouvant se produire en cours d'année.

Or ceux-ci sont récurrents et **les dispositifs soutenus budgétairement pour aider les agriculteurs à y faire face manquent de vigueur.**

Votre rapporteur spécial Yannick Botrel propose dans cette perspective la dissociation de ces lignes de réserves de précaution en fonction de leur objet afin de renforcer la transparence budgétaire de la mission.

Ainsi en va-t-il d'un premier dispositif, celui de **l'assurance récolte.**

Données relatives à l'assurance récolte

L'État soutient depuis 2005 la diffusion de contrats d'assurance multirisques climatiques (« assurance récolte »), offrant une meilleure couverture du risque que les simples assurances grêle et des indemnisations supérieures à celles du régime des calamités agricoles. Des aides à la souscription des contrats d'assurance récolte ont été mises en place sous la forme de prise en charge partielle des primes ou cotisations d'assurance payées par les exploitants agricoles. Depuis 2015, ces aides sont versées dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, au titre du Programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT), et sont entièrement financées par des fonds européens (FEADER).

Après une augmentation de 2010 à 2013, le nombre de contrats d'assurance récolte et le taux de diffusion ont fléchi à compter de 2014 (taux de diffusion de 26,1 % en 2015 alors qu'il approchait les 31 % en 2013). Cette diminution est probablement en partie liée à la mise en œuvre d'un stabilisateur budgétaire pour les campagnes 2013 et 2014, années où le dispositif mobilisait encore des crédits nationaux (pour 25 % de la dépense) : le taux de subvention de 65 % n'a pas pu être atteint car l'enveloppe budgétaire allouée au dispositif n'était pas suffisante, et des taux inférieurs ont finalement été pratiqués. Aussi, pour la campagne 2014, une aide exceptionnelle complémentaire relevant du régime des aides *de minimis* de 15,8 millions d'euros et financée *via* le FNGRA (voir ci-dessous) a été allouée au dispositif et versée en 2016. Ce complément a permis d'atteindre le taux maximal de subvention de 65 %. Une enveloppe de 600,75 millions d'euros, issue d'un premier transfert du premier vers le deuxième pilier de la PAC est allouée au financement de l'aide à l'assurance récolte et au soutien aux fonds de mutualisation en cas d'aléas sanitaires et environnementaux pour la période 2015-2020. Le transfert de l'aide à l'assurance récolte sur le deuxième pilier a permis de fixer le taux d'aide à 65 % pour les campagnes 2015 à 2017 du moins pour le niveau socle (le niveau complémentaire est subventionné à 45 %).

Au vu des données transmises par les assureurs, seuls 64 500 contrats d'assurance multi-risques climatiques couvrant 25,7 % de la superficie agricole hors prairie ont été commercialisés en 2016 (contre 68 400 contrats en 2015 et un taux de diffusion de 26,1 %). Les résultats sont faibles dans un contexte où, par ailleurs, l'on doit à nouveau relever une impasse de financement.

Ainsi, l'enveloppe actuelle du PNGRAT n'est pas suffisante pour garantir les taux de subvention actuels jusqu'à la fin de la programmation.

L'impasse est estimée à 85 millions d'euros à taux de diffusion constant et près de 170 millions d'euros en cas de développement modéré conduisant à redouter une réduction des taux de subvention qui alourdirait encore les perspectives du dispositif.

Quant au fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), il a subi fin 2015 un prélèvement à hauteur de 255 millions d'euros tandis que le taux de la taxe affectée qui le finance a été réduit, passant de 11 % à 5,5 %, la contribution additionnelle étant plafonnée à 60 millions d'euros depuis le 1^{er} janvier 2016.

En cas de crise majeure, telle la sécheresse ou des excès de pluies, l'abondement du fonds par des crédits d'État devient nécessaire. Aussi, des abondements successifs par ouvertures en lois de finances rectificatives sont intervenus régulièrement :

- en 2010 pour 32,8 millions d'euros ;
- en 2011 pour 9,2 millions d'euros ;
- en 2012 à hauteur de 111,8 millions d'euros;
- en 2015 pour 81 millions d'euros.

Il faut tenir compte de ces inscriptions historiques pour apprécier la crédibilité du projet de budget pour 2018 qui, comme cela a été souligné, est sujette à caution.

II. UNE POLITIQUE FORESTIÈRE AUX ABOIS ?

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

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

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

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

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

La lisibilité de la politique forestière, mais sans doute aussi sa cohérence de conception et d'exécution, s'en trouvent réduites comme l'est celle du projet annuel de performances dans son volet forestier. En ce sens, par exemple, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'un opérateur de l'État, la présentation détaillée des équilibres du fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB), qui bénéficie de ressources affectées en plus des crédits budgétaires qui lui sont réservés, devrait être exposée avec clarté.

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

De fait, les crédits de la mission sont loin d'être les seuls moyens publics consacrés à la forêt. Dans leur rapport sur la politique forestière, vos rapporteurs spéciaux rappelaient que celle-ci impliquait des transferts estimés à **910 millions d'euros en moyenne annuelle au cours de la période 2006-2013**. Même s'il faut regretter que cet effort d'estimation ne soit pas régulièrement renouvelé, il est possible de mettre en évidence la part

relativement modeste des dépenses de la mission AAFAR dans le total des moyens consacrés à la forêt.

La mission, par ses crédits, compte ainsi pour 29,8 % des concours publics à la forêt, contribution qui tend à décliner au fil du temps.

Concours publics à la forêt

- La **contribution directe** du budget de l'État issue du programme 149 avec en moyenne sur la période 2006-2013, 296 millions d'euros mais, pour 2018, **271,4 millions d'euros seulement en crédits de paiement**, et encore moins (242,9 millions d'euros) en autorisations d'engagement.
- Les **dépenses fiscales**, estimées à **124 millions d'euros en moyenne sur la période 2006-2013** (seules quatre dépenses fiscales sur les treize identifiables comme bénéficiant à l'économie forestière sont évaluées dans le projet annuel de performances) : mesures fiscales patrimoniales sur les droits de mutation à titre gratuit et l'impôt de solidarité sur la fortune, que le régime de l'impôt sur la fortune immobilière prolongerait, et mesures d'encouragement fiscal à l'investissement forestier.
- Versement de la **taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti** en forêt, dite « centimes forestiers » 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 (un peu moins de 5 millions d'euros) 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. 24 projets ont été sélectionnés en 2015, 19 projets en 2016.

- Des soutiens publics sont également mis en œuvre par les **conseils régionaux et les conseils départementaux**. Pour ces derniers, la Cour des comptes a mis en évidence un montant global d'environ **38 millions d'euros par an** destinés au secteur forêt-bois, et **prioritairement au développement économique de l'aval de la filière**, à la formation et l'animation, à l'aide aux scieries et à l'investissement forestier. Pour les **financements apportés par les conseils régionaux, ils sont estimés à 52 millions d'euros par an** leur montant global. Les financements communaux ne sont pas estimés.
- Au-delà de ces financements d'origine nationale, les fonds européens (FEADER, FEDER et FSE) apportent un financement public d'appoint pour la filière forêt-bois qui représente 47 millions d'euros par an, essentiellement concentrés sur le FEADER (28 millions d'euros) et le FEDER (17,8 millions d'euros).
- 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. VUE D'ENSEMBLE

Les dotations prévues s'élèvent à **242,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et à **271,4 millions d'euros** en crédits de paiement.

Elles marquent un **repli** par rapport aux ouvertures de la loi de finances pour 2017 où elles s'élevaient respectivement à **268,5 millions d'euros et 276,4 millions d'euros** (le projet de loi de finances initiale fixait les crédits de paiement à 281,5 millions d'euros, cette provision ayant été réduite en cours d'examen de 5,1 millions d'euros), concrétisant ainsi une **baisse respective de 9,5 % et 1,8 % par rapport à leur niveau de 2017 (-26,5 millions d'euros et - 5 millions d'euros)**.

La **diminution des autorisations d'engagement** ressort comme **particulièrement nette**. Elle peut être associée à la réduction de deux types de dépenses : les dépenses au titre des suites de la tempête Klaus de 2009 (voir *infra* les développements particuliers qui lui sont consacrés) qui, encore programmées à 22,4 millions d'euros en 2017 (mais réduites à 18,4 millions d'euros en loi de finances initiale) ne sont plus du tout dotées (18,4 millions d'économies) ; les aides à la création de dessertes forestières nécessaires à la mobilisation de la ressource dont les crédits sont réduits de 7,6 millions d'euros (en AE).

Les crédits inscrits pour surmonter les dégâts dus à la tempête Klaus s'élevaient encore à plus de 40 millions d'euros en 2016 et ont été une composante importante des crédits pour la forêt à la suite de cette calamité. On avait pu juger que cette tempête avait préempté les marges de manœuvre de la politique forestière. Force est de constater que les économies prévues

désormais ne sont pas recyclées vers d'autres actions propres à atteindre les objectifs de la politique forestière qui pourraient l'être avec un impact budgétaire modéré et contrôlé.

Compte tenu de l'information fournie à vos rapporteurs spéciaux, les évolutions notables des dotations réellement disponibles pour chaque action ne peuvent être identifiées avec précision, situation en lien avec les conditions générales de l'information budgétaire qu'il convient de regretter, même dans un contexte caractérisé par une très grande inertie des dépenses du fait des contraintes mises sur le budget forestier.

Avertissement de méthode

Sans même compter les éventuels mouvements de crédits décidés en gestion, la granularité des informations budgétaires est insuffisamment fine pour comparer les orientations budgétaires, et leur modification, par action, les informations disponibles à ce niveau pour l'année en cours étant celles du projet de loi de finances de l'année et non de la loi de finances. Ainsi, les analyses ci-après doivent être considérées comme établies sur la base des seules informations disponibles qui peuvent admettre quelques écarts par rapport à la réalité budgétaire issue de l'examen du projet de loi de finances de l'année en cours par le Parlement. Le niveau de spécialité budgétaire ne va pas jusqu'à conférer à l'action une reconnaissance dans la nomenclature budgétaire accessible au Parlement, mais à ce niveau une traduction politique des choix budgétaires est, c'est indispensable, présentée au Parlement. Force est de recommander que cette information soit plus complète.

Tout juste peut-on indiquer que, dans le cadre d'une stabilité **de la subvention à l'Office national des forêts** (elle absorbe 64,5 % des moyens consacrés à la forêt par le ministère) par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2017, **la structure du projet de budget en crédits de paiement voit la part revenant aux entreprises très sensiblement diminuer, les transferts aux collectivités territoriales** directement financés par la mission voyant la leur renforcée sans pour autant connaître une quelconque expansion.

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

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

Les crédits **d'investissement** bénéficient de dotations à peu près inchangées (10,8 millions d'euros) tout comme les moyens de l'institut technologique « Forêt cellulose bois-construction ameublement » (FCBA).

Dans les usages du bois, il est particulièrement souhaitable de favoriser ceux qui ont un potentiel de valorisation comparativement élevé et assurent 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 2017 la subvention versée par le programme 149 au centre national de la propriété forestière (CNPf) avait été fixée à hauteur de 15,1 millions d'euros en baisse par rapport à 2016 (15,6 millions d'euros). On rappelle que l'établissement avait subi une lourde perte en 2015 qui avait été couverte par un prélèvement sur son fonds de roulement. L'exercice 2017 prévoit à nouveau une perte de 1,1 million d'euros. Malgré ce contexte et la conclusion d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance confirmant ses ambitions, le subventionnement du centre par le programme 149 s'inscrirait à nouveau en baisse à un peu moins de 15 millions d'euros (auxquels on doit ajouter une subvention de 381 000 euros en provenance du programme 206).

B. LA TEMPÊTE KLAUS, LA PAGE EST-ELLE VRAIMENT TOURNÉE ?

La tempête Klaus a frappé le 24 janvier 2009 les régions d'Aquitaine, de Midi-Pyrénées et du Languedoc-Roussillon. Près de 700 000 hectares de forêts ont été touchés correspondant à un volume de bois tombé de 45 Mm³, dont 43 en Aquitaine (95 % du total) et 41,5 Mm³ de pin maritime (92 % du total), soit l'équivalent de cinq années de récolte pour cette essence. Le coût économique global de la tempête a été évalué à 5 milliards d'euros.

Le plan de solidarité nationale Klaus a pour objectif d'aider les acteurs de la filière à réparer les dégâts, à valoriser les bois des arbres endommagés et à préparer la reconstitution du massif forestier. Il repose sur deux piliers :

- subventions consacrées principalement au déblaiement des pistes et routes forestières, au transport et au stockage des bois, ainsi qu'au nettoyage et à la reconstitution des forêts sinistrées ;

- des prêts bonifiés destinés à accompagner la filière pour la valorisation des bois. Ces prêts peuvent être garantis par l'État.

L'objectif de nettoyage des parcelles et de reconstitution des forêts a été rehaussé en cours de plan de **182 000 à 203 000 hectares**, afin que la grande majorité des surfaces sinistrées à plus de 40 % puissent être reconstituées.

Au total, au 1^{er} juillet 2017, **630 millions d'euros de subventions** ont été attribuées et **563 millions d'euros sont déjà payés**. Ces subventions ont notamment permis : le déblaiement de routes et pistes forestières, la remise en état des infrastructures de DFCI (défense des forêts contre l'incendie), la création ou la réhabilitation d'aires de stockage, le transport de longue distance et les ruptures de charge lors du transport (que ce soit pour l'exportation ou le stockage), le renforcement des moyens en personnel de certains organismes de la filière forêt-bois impliqués dans la mise en œuvre du plan Klaus, le nettoyage et la reconstitution d'une partie importante des parcelles sinistrées.

Le **seul programme 149** a finalement été doté de **490 millions d'euros**. Sur ce total, les dossiers engagés ont donné lieu à **413,5 millions d'euros de paiements pour 477,8 millions d'euros d'engagements** (416,8 millions d'euros à partir du budget de la mission AAFAR, 61 millions d'euros venant du FEADER, le reliquat attribuable à des crédits territoriaux).

Dans ce contexte, **au 1^{er} juin 2017**, les services de l'État avaient engagé des dossiers permettant le nettoyage de **199 000 ha de forêts sinistrées** (pour 257 millions d'euros d'aides payées à 98 %) **et la reconstitution de 182 000 ha** (pour 220 millions d'euros d'aides payées à 75 %).

L'estimation de réalisation finale à partir de la file d'attente des dossiers déposés est aujourd'hui d'environ **203 000 hectares**. L'année 2017 est la dernière année du plan pour l'engagement de dossiers de reconstitution (25 200 ha à engager en 2017). Aucun montant n'est inscrit dans le projet de loi de finances pour 2018.

Le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2017 (22,4 millions d'euros) ayant été ramené à 18,4 millions d'euros en loi de finances initiale, il est à craindre que le disponible soit inférieur aux besoins.

À cette sous-budgétisation probable des autorisations d'engagement, il faut ajouter un montant de restes à payer qu'on peut évaluer à partir de l'écart entre les engagements et les paiements d'ores et déjà réalisés autour de 60 millions d'euros.

D'un point de vue plus qualitatif, outre qu'une partie des bois atteints n'a pas été incluse dans le plan de solidarité arrêté en 2009 (seul un tiers de la surface a été alors retenue), il faut considérer que seulement 26 millions de tonnes de bois à terre ont pu être exploitées sur les 38 millions de tonnes de bois chablis en Aquitaine (environ 38 Mt), 15 millions de tonnes ayant été perdues. Il n'empêche que la charge de travail a été particulièrement lourde, l'exploitation des chablis représentant à 2011 près de trois années de récolte. Cette exploitation semble avoir exercé une influence négative sur les cours, évolution qui a contribué à une facture

économique très lourde (5 milliards d'euros) dont une partie seulement a pu être couverte par la solidarité nationale.

Dans ces conditions, et compte tenu de la perspective de voir se reproduire des épisodes climatiques extrêmes dans les années à venir, **il est plus qu'urgent de mettre en place des plans de sauvegarde contre les tempêtes, en particulier dans les massifs les plus à risques.**

Là encore, l'impératif d'accroissement de la résistance des exploitations (agricoles ou forestières) n'est pas traduite dans ce projet de budget et fait s'interroger sur l'orientation retenue pour la politique forestière : l'intégration de mécanismes budgétaires pertinent et dotés de manière adaptée afin de se prémunir contre les différents aléas pouvant exister apparaît aujourd'hui nécessaire.

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

Les activités forestières sont économiquement fragiles et confrontées à des ambitions élevées. L'ONF principal opérateur public de la politique forestière occupe à ce titre une position stratégique, même s'il va de soi que l'organisme confronté à des missions diversifiées ne saurait résoudre à lui seul les problèmes structurels rencontrés par la forêt française.

Une branche d'activité économiquement fragile

En 2016, la récolte de bois commercialisé s'élève à 37,6 millions de mètres cubes, chiffre quasi-stable par rapport à 2015 et 2014. Cette récolte se compose à 51 % de bois d'œuvre (19,2 millions de mètres cubes, en légère hausse de 1 %), à 28 % de bois d'industrie (10,5 Mm³, -2 %) et à 21 % de bois-énergie (7,8 Mm³, +1 %). La récolte de bois énergie est en augmentation continue depuis 2008 (date à laquelle elle était plus de moitié inférieure à aujourd'hui, avec seulement 3 Mm³ récoltés), mais cette croissance s'est ralentie ces dernières années. Le taux de prélèvement moyen stagne depuis plusieurs décennies à environ 50 % de la production biologique nette de la mortalité. Ce taux est de 45 % en forêt privée, 64 % en forêt publique, et de 64 % en résineux, 45 % en grands feuillus. Il est de 66 % dans l'Union européenne. En 2016, la production de sciages a légèrement augmenté de +0,9 % par rapport à 2015. Pour autant, les volumes sciés en 2016 sont de 6,3 Mm³ pour les résineux (en baisse tendancielle depuis 2007 où ce volume était de 8 Mm³) et de 1,3 Mm³ pour les feuillus (+2,9 %). La production de sciages a globalement baissé de 25 % en France depuis quinze ans, la consommation ayant également baissé dans les mêmes proportions. Le nombre d'entreprises françaises ayant une activité de scierie a diminué de -4 % en 2015 par rapport à 2014, prolongeant ainsi la tendance observée depuis au moins dix ans.

La consommation de produits techniques en bois est en augmentation malgré la dégradation du marché de la construction. Les produits importés sont prépondérants pour les produits techniques et industriels finis les plus valorisés, notamment les produits de construction collés en structure. Le déficit de la filière forêt-bois s'établit à 5,9 milliards d'euros en 2016 (9,4 milliards d'euros d'exportations et 15,3 milliards d'euros d'importations). Ce déficit s'est dégradé de 3 % en 2016 pour atteindre son plus haut niveau depuis 2012.

Le déficit est dû pour 6 % aux bois ronds et scieries, pour 53 % aux industries de transformation du bois (deuxième transformation et meubles en bois), et pour 38 % aux industries de la pâte à papier et du papier.

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. Cela est d'autant plus prégnant et dommageable que le Gouvernement, par le truchement du questionnaire budgétaire, a indiqué assez clairement un certain manque d'intérêt qu'il accorde aux rapports d'information de vos rapporteurs spéciaux, ce qui n'est pas sans conduire à s'interroger, ne serait-ce que sur le plan institutionnel. Il convient, en particulier, de privilégier davantage le **soutien à l'innovation et à la stratégie de montée en gamme** dans le domaine du bois, ce qui devrait dégager des perspectives économiques nouvelles pour la filière forêt-bois française, qui souffre d'une concurrence importante à l'international. Tout en rappelant la nécessité de transformer nos ressources brutes sur le territoire,

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).

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.

S'agissant du financement de l'ONF par l'État, il s'élève à **182,4 millions d'euros**, dont **175,2 millions d'euros financés par le programme 149**, dotations stables par rapport au niveau de l'an dernier et, ainsi, en léger déclin en valeur réelle.

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

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

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 moins d'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, continue de bénéficier d'un cours du bois plutôt favorable. Même si le chiffre d'affaires apporté par les ventes de bois a été un peu décevant en 2016 (258,3 millions d'euros contre 278,8 millions d'euros attendus), les prévisions pour 2017 demeurent plutôt bonnes à 268 millions d'euros.

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 **maîtriser les charges d'exploitation** de l'ONF et augmenter sa production de bois enrichie en produits de qualité.

La nouvelle **dégradation du fonds de roulement de l'établissement** (22,1 millions d'euros en 2017 après 42,4 millions d'euros en 2016) sollicité pour financer les investissements de l'établissement (102,1 millions d'euros) et, en particulier, les travaux forestiers en forêt domaniale (53,2 millions d'euros) illustre un **problème de capacité de financement** sur lequel vient **buter l'amélioration du patrimoine forestier du pays**.

Ces améliorations 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.

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

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

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

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

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

On doit, en effet, considérer le « Programme national de la forêt et du bois » (PNFB), publié en février 2017, qui définit les orientations de la politique forestière pour les dix prochaines années (2016-2026). Il fixe un objectif **de mobilisation supplémentaire de 12 millions de mètres-cube en dix ans**.

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

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

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

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

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

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

Dans ces conditions, en supposant une progression linéaire de la mobilisation additionnelle sur les dix ans, la ressource forestière supplémentaire couvrirait environ 40 % des besoins de biomasse supplémentaires liés à la PPE en 2018, et 60 % pour 2023 si l'option basse était retenue, et 40 % si l'option haute était retenue. C'est dire qu'au-delà de l'intensification de la mobilisation forestière, un effort de reboisement raisonné doit être entrepris.

Les besoins restants devraient alors être couverts par d'autres types de biomasse : bois en fin de vie, déchets verts urbains, arbres hors forêt (haies, alignement des routes), résidus de culture (paille, rafle...), cultures énergétiques dédiées (taillis à courte rotation, miscanthus...), cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE), déchets des industries agro-alimentaires (mélasse, issus de silo...).

Mais il est à redouter que des importations soient également appelées à contribuer à l'atteinte des objectifs.

Ces inquiétudes semblent prises en compte dans la **Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse** (SNMB). Elle présente des recommandations complémentaires à celles du PNFB afin de faciliter l'atteinte des objectifs de mobilisation de biomasse tout en garantissant leur durabilité.

À ce stade, il convient de rappeler que l'ambition de doter le **fonds stratégique de la forêt et du bois** (FSFB) d'une capacité de mobilisation de **ressources équivalentes à 100 millions d'euros** pour financer des interventions de développement et d'accompagnement de l'investissement dans les filières amont et aval, et qui était déjà peu doté, ne doit pas être perdue de vue. Les difficultés de fonctionnement du marché carbone tendent à compliquer l'atteinte de ce projet.

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

En toute hypothèse, **il conviendrait que l'ONF puisse développer davantage sa contribution à la mobilisation de la ressource qu'il n'est prévu dans le COP**. Il convient alors de s'interroger sur la cohérence entre cet impératif et les moyens prévus à ce jour, soit des 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.

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

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

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. C'est peut-être l'une des explications à leur très incomplète évaluation dans le cadre du projet annuel de performances.

Les avantages fiscaux fléchés vers la forêt sont majoritairement à vocation patrimoniale (exonérations partielles de droits de mutation à titre gratuit et d'impôt de solidarité sur la fortune) pour 70 % de la dépense fiscale forestière, les mesures d'incitation à l'investissement pesant pour 30 % des dépenses fiscales.

Cette situation n'est pas anormale s'agissant d'un actif dont la détention suppose d'accepter une rentabilité pour le moins aléatoire et différée.

En matière d'accompagnement fiscal de la détention, l'adoption d'un nouvel impôt sur la fortune immobilière ne devrait pas changer la donne. Il faut s'en féliciter.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avant que de rappeler les 61 recommandations qu'ils ont pu formuler en ce sens, il est justifié, dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances, de rappeler que la politique de sécurité sanitaire des aliments est largement interministérielle, réalité que l'information budgétaire continue à occulter. Ce déni, qu'il conviendrait de surmonter au plus vite par l'élaboration d'un document de politique transversale, nuit à la lisibilité des financements publics consacrés par l'État à cette action de première importance.

Il s'y ajoute une très grande confusion dans l'exposé des interventions financées par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation à raison de ladite politique. Certains crédits demeurent extérieurs au

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

programme 206, qu'ils soient inscrits dans le programme 149 ou dans le programme réservoir 215. Quant au programme 206 lui-même, la conception d'une politique publique de sécurité sanitaire des aliments du champ à l'assiette, qui n'est pas sans justification conceptuelle, a pour effet, combinée avec la préoccupation d'isoler des actions propres à la sécurité des aliments en eux-mêmes, de créer des scissions dans le rattachement des crédits qui compliquent singulièrement l'analyse de l'effort budgétaire. Ainsi, par exemple, les procédés couramment utilisés pour réunir les conditions de l'analyse de risque, les plans de surveillance et de contrôle, se trouvent répartis dans des actions différentes du programme alors même qu'ils poursuivent dans tous les cas des objectifs identiques.

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

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

A. DES ENJEUX CONSIDÉRABLES

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

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

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

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

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

Elles se sont traduites par la survenance de crises majeures parmi lesquelles on peut mentionner la multiplication des foyers de *Xylella fastidiosa*, une bactérie nuisible à de nombreux végétaux (en particulier, les oliviers), la fièvre catarrhale ovine (FCO), et les différentes formes du virus d'influenza aviaire qui ont entraîné la décimation des canards, en particulier dans les départements du Sud-Ouest. Mais, d'autres dangers sont très présents qu'il s'agisse de la tuberculose bovine ou de la trichine. Si la France n'a pas perdu son statut de pays indemne au regard de la première, il n'en va pas de même pour la seconde. Quant à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), l'identification d'un cas d'ESB en 2016 a fait rétrograder la France au rang de pays à risque maîtrisé (et non plus indemne). En bref, au cours de ces deux dernières années, la France a perdu sa qualité de pays reconnu indemne pour au moins quatre pathologies animales à forts enjeux. Cette situation a un impact fort sur l'économie agricole, ne serait-ce qu'en matière d'export et il faut d'autant plus le regretter que cela aurait pu être évité avec une politique sanitaire plus efficace.

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

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

Source : audition des rapporteurs spéciaux

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

La qualité sanitaire des productions agricoles et alimentaires constitue une variable de premier plan d'un point de vue économique. La demande en dépend largement qu'il s'agisse de la consommation intérieure ou de la demande des pays étrangers. La perte du statut « indemne » ferme bien souvent l'accès aux marchés d'exportation. La sensibilité des filières à la qualité sanitaire de leurs productions est particulièrement forte en cas de crise mais il ne faut pas négliger des évolutions à plus bas bruit pouvant accompagner l'existence de suspicions plus sourdes.

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

C. UN PROJET DE BUDGET « L'ARME AUX PIEDS »

Au total, la dotation du programme attendue pour 2018, qui s'élève à **554,99 millions d'euros d'AE** et à **552,99 millions d'euros de CP**, extériorise une hausse de plus de 10 % et 9 % respectivement par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Mais, outre la significativité toute relative d'une telle comparaison du fait des bouleversements subis par la programmation initiale de l'année en cours (voir *supra*), il faut compter avec l'influence de charges subies, qui absorberaient largement les moyens supplémentaires du programme.

Ainsi, la budgétisation pour 2018 ne peut-elle être considérée comme le témoignage d'une affirmation volontariste d'une politique de sécurité sanitaire en voie de renforcement.

1. Des charges subies et régulièrement sous-provisionnées

Le **supplément de crédits demandé au titre du programme, de 47,2 millions d'euros**, se répartit à peu près moitié moitié entre les dépenses de personnel (+ 21,4 millions d'euros soit environ + 5,9 %) et les autres dépenses parmi lesquelles les dépenses de fonctionnement augmenteraient de 7,1 millions d'euros (+ 4,4 %) quand les dépenses d'intervention seraient en hausse de 12,3 millions d'euros (+ 26,7 %).

Évolution des dotations du programme 206 entre 2017 et 2018

(en millions d'euros)

	LFI 2017		Projet de loi de finances 2018		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	508,20	505,70	554,99	552,99	46,79	47,29
dont personnels	296,30	296,30	317,70	317,70	21,40	21,40
Total mission	3 428,40	3 391,10	3 322,30	3 434,70	-106,10	43,60

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances de la mission AAFAR pour 2018

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

Structure des crédits du programme par nature en 2018

(en millions d'euros et en %)

	En niveau	En % du total des crédits du programme
Dépenses de personnel	317,7	57,5%
Dépenses de fonctionnement	169,9	30,7%
Dépenses d'intervention	58,9	10,7%
Dépenses d'investissement	6,5	1,2%
Total	553	100%

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances de la mission AAFAR pour 2018

La dynamique des dépenses de personnel vaut d'autant plus d'être soulignée que le schéma d'emplois pour 2018 ne retient aucun recrutement supplémentaire, à l'inverse des années précédentes. Votre rapporteur spécial Yannick Botrel regrette ce choix qui démontre sans conteste d'une méconnaissance des enjeux de politique sanitaire. Par exemple, la mise en œuvre de recrutements complémentaires au sein de la brigade nationale vétérinaire aurait pu être opportun et permettre de mieux répondre aux défis actuels auxquels sont confrontés les pouvoirs publics.

C'est que, pour l'essentiel, elle ne correspond pas à un renforcement des effectifs déployés par la DGAL mais à l'alourdissement des charges sociales (la contribution employeur au CAS « Pensions » s'alourdit de près de 4,5 millions d'euros et, en lien avec les besoins créés par le contentieux avec les vétérinaires, les autres cotisations de 13,9 millions d'euros). Le dossier des vétérinaires sanitaires est un facteur de préemption des crédits du programme hélas récurrent ces dernières années. Celui-ci pèse modérément dans la programmation pour 2018 mais l'évaluation initiale des besoins repose sur des bases inégalement crédibles, qui laissent envisager de nouvelles impasses de budgétisation.

On en rappelle dans l'encadré ci-dessous les principaux éléments.

L'affaire des vétérinaires sanitaires

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

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

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

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

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

Le poids financier de ce contentieux a été de **53,1 millions d'euros** sur les trois exercices allant de 2014 à 2016 correspondant aux données suivantes :

- **501 protocoles d'accord** ont été signés pour un montant de 43,6 millions d'euros dont 147 protocoles en 2014 (14,1 millions d'euros), 118 protocoles en 2015 11,24 millions d'euros et 236 protocoles en 2016 (18,25 millions d'euros) ;

- auxquels s'ajoute l'indemnisation complète de **76 dossiers par décision de justice** pour un montant de 9,5 millions d'euros¹.

En l'état, on peut considérer que 577 demandes ont été traitées sur un total de 2 112 demandes adressées au ministère (soit un taux de traitement de 27,3 %). Il reste trois quarts des demandes à traiter, ou, si l'on exclut les demandes jugées tardives par l'administration, environ 60 % des dossiers à clore (soit entre 902 et 1 635 dossiers, étant observé que, si le flux

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

des demandes nouvelles décroît, il ne s'éteint pas, les vétérinaires pouvant demander réparation du préjudice subi jusqu'à quatre ans après le 1^{er} janvier qui suit leur départ en retraite).

Compte tenu d'un montant unitaire de l'ordre de 92 000 euros, la charge liée au contentieux pourrait être encore de l'ordre de 83 millions d'euros.

Les programmations pour 2017 et 2018 paraissent loin de couvrir ces besoins.

Pour 2017, près de 340 protocoles, dont une cinquantaine concernant des ayants droit, devraient être proposés aux vétérinaires pour un montant estimé à **28,7 millions d'euros** (hors indemnités pour décisions de justice) à comparer avec une **inscription en loi de finances initiale de 2,9 millions d'euros**. Il est vrai que seuls 196 protocoles ont été d'ores et déjà signés et, qu'ainsi, l'objectif de soumettre une proposition d'accord à tous les vétérinaires retraités et aux ayants droits ayant accepté la reconstitution des salaires perçus avant le 31 décembre 2017 peut être considéré comme très « volontariste ».

Pour autant, s'il n'était pas tenu, aux objectifs pour 2018 (une cible d'environ **370 dossiers** pour un montant estimé à 19 millions d'euros), devrait s'ajouter le reliquat des objectifs de l'année en cours.

Or, les crédits budgétés sont significativement inférieurs à ces besoins, situation habituelle puisque les besoins budgétés en 2017 reposaient sur une hypothèse initiale de coûts de 7 millions d'euros.

2. L'impact des crises et de « remontrances » européennes

L'augmentation de l'enveloppe consacrée à prévention et à la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires serait de 4,1 millions d'euros. Elle porte principalement sur la lutte contre les salmonelles en élevages et est une conséquence prévisible d'une meilleure application de la réglementation européenne en matière de gestion des foyers de salmonelloses aviaires. Celle-ci implique une procédure beaucoup plus rigoureuse que celle jusqu'alors mise en œuvre, avec, en particulier, un abattage dès le premier résultat positif, devant, par ailleurs, toucher des étages de reproduction de plus en plus élevés. Les indemnités associées en seraient d'autant plus importantes d'autant qu'une diminution des cofinancements européens est attendue pour 2018.

Quant aux crises sanitaires mentionnées précédemment, elles continueraient de peser sur le budget du programme en 2018. Le suivi de l'infection *Xylella fastidiosa* susciterait une augmentation de crédits de 5,8 millions d'euros. On rappelle que la mise à niveau des moyens correspondants peut être considérée comme une suite d'une mission d'audit

de la Commission européenne. Les mesures nécessitées par la tuberculose bovine impliquent une augmentation des crédits du même ordre.

On relève également une forte hausse des dépenses d'intervention de l'action 02 (« lutte contre les maladies animales et protection des animaux ») au titre des indemnités des éleveurs avec des crédits de paiement passant de 11 millions d'euros à 17,5 millions d'euros.

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

La composition structurelle du programme, pratiquement stable par rapport à la loi de finances initiale de 2017, traduit une certaine inertie de la politique de sécurité sanitaire des aliments.

Certes, on relève un léger renforcement de la part des crédits consacrés aux risques présentés par les végétaux, qui, nettement moins contrôlés que ceux des productions animales, font l'objet de recommandations récurrentes d'aller vers un renforcement de leur surveillance, mais il s'agit pour l'essentiel, on l'a indiqué, de s'adapter à la crise occasionnée par *Xylella fastidiosa* (13,4 millions d'euros sur un total de crédits de 31,7 millions d'euros).

La surveillance des « matières premières » agricoles consacre la prédominance de l'attention portée à la santé des animaux (99,6 millions d'euros). Il faut toutefois relever que l'augmentation de ses moyens (+ 9,4 millions d'euros) est, pour beaucoup, l'effet de l'alourdissement des indemnités au profit des éleveurs (+ 6,5 millions d'euros).

Évolution structurelle du programme 206

Action	LFI 2017	Projet de loi de finances 2018	Évolution	Évolution en %	Part en 2017	Part en 2018	Écart 2018/2017
Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	25,3	31,7	6,4	25,3%	5,0%	5,7%	0,7%
Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	90,2	99,6	9,4	10,4%	17,8%	18,0%	0,2%
Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	16,3	20,4	4,1	25,2%	3,2%	3,7%	0,5%
Actions transversales	69,1	75,3	6,2	9,0%	13,7%	13,6%	-0,1%
Élimination des cadavres et sous-produits animaux	3,9	3,8	-0,1	-2,6%	0,8%	0,7%	-0,1%
Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	297,1	318,5	21,4	7,2%	58,8%	57,6%	-1,2%
Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	3,7	3,7	0,0	0,0%	0,7%	0,7%	0,0
Total	505,6	553,0	47,4	9,4%	100%	100%	0,0

Source : xxx

Significativement, le projet de budget pour 2018 programme une stabilité des effectifs dédiés à la maîtrise des risques sanitaires. Sans doute faut-il relever que le plafond des emplois autorisés serait en hausse mais celle-ci provient de l'extension en année pleine des recrutements effectués les années précédentes pour renforcer la surveillance des abattoirs, en particulier des abattoirs de volailles, particulièrement peu suivis.

Par ce mécanisme, le plafond d'emplois se trouverait élevé de 36 ETPT, passant de 4 619 ETPT à 4 655 ETPT entre 2017 et 2018 soit une hausse modérée de 0,8 %.

Le volume des emplois autorisés rejoindrait ainsi son niveau de 2012 après avoir connu une réduction très sensible jusqu'en 2015.

Évolution des ETPT du programme (2012-2016)

(en millions d'euros)

Catégorie d'emplois	2012	2013	2014	2015	2016
A administratifs	74	64	66	76	94
A techniques	943	912	899	913	972
B et C administratifs	699	680	668	658	622
B et C techniques	2 939	2 916	2 888	2 873	2 900
Total	4 655	4 572	4 521	4 520	4 588

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Compte tenu des obligations de contrôle, cette situation laisse un peu perplexe. 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. Par ailleurs, il faut tenir compte des moyens nécessaires au bon déroulement des plans de surveillance et de contrôle, sans lesquels la veille sanitaire et l'appréciation des risques sont appelées à perdre en efficacité.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent également, parmi d'autres éléments, sur deux points de la programmation budgétaire pour 2018 :

- 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 ;

- le niveau de la subvention pour charges de service public de l'ANSES, certes en augmentation mais qui, malgré la révision du barème de la taxe sur les produits phytopharmaceutiques dans le sens d'une meilleure couverture des coûts, laisse un déficit prévisionnel de 3,6 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux relèvent à nouveau le report de la conclusion du nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'agence, le précédent COP ayant expiré depuis 2015 (mais pour être prorogé jusqu'en 2017).

Dans ces conditions, **les observations formulées par le rapport déjà mentionné¹, auquel vos rapporteurs spéciaux renvoient, faisant valoir la fragilité du système de maîtrise des risques sanitaires, n'ont guère l'occasion d'être révisées avec le projet de budget pour 2018.**

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

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

Les évolutions de la maquette de performance, quelques avancées

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

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

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

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

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

À titre d'illustration, il est impossible de se satisfaire du **taux des inspections révélant des non conformités ne donnant lieu à aucune suite**. Il est supérieur à 25 %, résultat d'autant moins satisfaisant qu'une sélection des contrôles est censée les faire porter sur des établissements à très forts enjeux. De la même manière, au vu de son importance stratégique mais aussi des coûts qu'elle implique, **la qualité des prélèvements et de leur analyse se**

rèvent **beaucoup trop médiocre**, avec près d'un tiers des prélèvements dont l'analyse n'est pas exploitable.

Quant aux **résultats du plan Ecophyto**, force est de renvoyer aux observations détaillées formulées l'an dernier par vos rapporteurs spéciaux¹.

Si l'on constate une baisse de 13,6 % entre les périodes 2009-2011 et 2013-2015 pour les zones non agricoles et les fermes pilotes du réseau DEPHY (exploitations agricoles engagées dans une démarche volontaire de réduction de l'usage de produits pharmaceutiques), on observe en revanche une augmentation du nombre des « doses unités de pesticides » (les NODU) en zone agricole de 4,3 % entre les valeurs moyennes 2012-2014 et 2013-2015. L'objectif de réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques fixé lors de la mise en place du plan Ecophyto en 2008 (baisse de 50 % dans un délai de dix ans) ne pourra donc être atteint².

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.

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

La politique publique de sécurité sanitaire des aliments, à forte dimension interministérielle, a fait l'objet d'un **travail de contrôle et d'évaluation de vos rapporteurs spéciaux présenté au mois de février. 61 recommandations** (voir l'annexe n° 4 au présent rapport) **avaient été formulées dont un certain nombre susceptibles d'exercer des effets sur le programme 206.**

¹ Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (Projet de loi de finances pour 2017) Rapport général (2016-2017) du 24 novembre 2016, Tome III, Annexe 3, par Alain Houpert et Yannick Botrel.

² L'enveloppe financière du plan, qui repose sur un prélèvement sur la redevance pour pollutions diffuses, est passée ainsi de 41 à 71 millions d'euros annuels, à partir de 2016. Les crédits inscrits au programme 206 ne dépassent pas 370 000 euros.

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

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

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 DIFFICILE

Les moyens théoriques du CAS ont été accrus à partir de 2015 mais tendent à être surévalués en prévision. De leur côté, les crédits de paiement paraissent systématiquement sous employés. Finalement, le solde du CAS apparaît particulièrement élevé. Une certaine remise en ordre paraît portée par le projet de budget pour 2018.

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, et c’est désormais **l’intégralité du produit de la taxe** qui est affecté au compte.

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

La loi de finances initiale pour 2015 les avait estimées à **147,5 millions d’euros** alors que le montant du produit de la taxe affectée au CAS-DAR avait atteint **117,1 millions d’euros en 2014**. Finalement, l’exécution budgétaire a conduit à constater une moins-value de recettes par rapport aux prévisions de 10,4 millions d’euros. L’évolution de l’assiette de la taxe a à nouveau apporté **une déconvenue en 2016**. L’estimation de loi de finances initiale (147,5 millions d’euros de recettes) s’est trouvée supérieure de près de 17 millions d’euros au montant finalement recouvré (130,8 millions d’euros).

Un correctif est apporté dans la programmation du CAS pour 2018, qui va dans le sens des réserves de vos rapporteurs spéciaux, mais selon des termes difficilement appréciables.

Le présent projet de loi de finances pour 2018 indique qu'« en l'absence d'une prévision suffisamment fiable du chiffre d'affaires de l'agriculture 2017 à ce stade de l'année, la prévision de recettes retenue est celle de l'exécution 2016, soit 136 millions d'euros ». Or, la loi de règlement pour 2016 avait arrêté les recettes du CAS à 130,8 millions d'euros, soit 5,2 millions d'euros sous les 136 millions d'euros mentionnés.

B. UNE RÉSERVE MOBILISABLE POUR DE NOUVELLES DÉPENSES

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

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

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses (CP)	Écart
2006	146,00	99,70	+ 46,30
2007	102,00	101,35	0,65
2008	106,84	98,47	8,37
2009	113,50	110,55	2,95
2010	105,06	108,50	- 3,44
2011	110,45	108,38	2,07
2012	116,75	114,35	2,40
2013	120,47	106,98	13,49
2014	117,10	132,40	- 15,30
2015	137,10	131,20	5,90
2016	130,80	129,20	1,60
2017 (LFI)	147,50	147,50	0,00
2018 (PLF)	136,00	136,00	0,00

Source : commission des finances

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 permettait d’ouvrir des dépenses excédant de plus de 12 % celles réalisées en 2015. Dans le passé, la régulation budgétaire sur les crédits ouverts n’a pas manqué de s’exercer. Ainsi, 8,8 millions d’euros, soit plus de 10 % des dotations initiales, avaient été annulés en 2015 sur le programme 775. Le programme 776 a fait l’objet la même année de mesures de régulation très fortes. Plus de 34 millions d’euros de crédits ont été annulés en cours d’exercice.

Les ouvertures prévues pour 2018 ressortent plus réalistes, ce dont il faut se féliciter. Néanmoins, le solde disponible, avec plus de 50,5 millions d’euros revient, en l’état de la gestion budgétaire, à ouvrir concrètement un potentiel de dépenses de 188,5 millions d’euros, qui est très au-dessus des consommations historiques.

	Crédits (1)		Exécution		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2015	138 958 426	180 206 929	137 346 485	131 320 500	1 611 941	48 886 429
2016	132 423 401	179 697 888	126 045 839	129 207 058	6 377 562	50 490 830
2017 (prévision)	138 000 000	188 490 830	137 500 000	138 000 000	500 000	50 490 830
2018 (prévision)	138 000 000	188 490 830	137 500 000	138 000 000	500 000	50 490 830

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

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial Alain Houpert, qui se rallie pleinement à l’objectif de progresser dans l’innovation agricole, s’interroge 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.

II. DES FINANCEMENTS DONT L'ÉVALUATION GLOBALE FAIT DÉFAUT

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

A. LES PROGRAMMES 775 ET 776, ENTRE ORIENTATIONS COMPLÉMENTAIRES ET SPÉCIALISATION PAR ORGANISME DES CONCOURS PUBLICS

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

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

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.

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

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

Les crédits du programme 775 demandés pour 2018 sont réduits de 5,5 millions d'euros (-7,8 %), à 65 millions d'euros.

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

Ses moyens sont également réduits par rapport à la loi de finances pour 2017 (- 5,9 millions d'euros, soit - 7,6 %) avec une ouverture de **71 millions d'euros** en 2018.

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

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. UNE INFORMATION TROP SUCCINCTE SUR L'EVALUATION DES PROGRAMMES

Votre **rapporteur spécial Alain Houpert** s'était félicité de l'augmentation du financement d'actions par le biais de **procédures d'appels à projets**. **Mais une évolution moins favorable doit être notée ces dernières années.**

Le sous-indicateur portant sur les appels à projets en témoigne. La cible 2017 (57 %) apparaît en net retrait par rapport aux réalisations antérieures, en particulier, l'année 2016, où un taux de 73,6 % des appels à projets impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT) avait pu être constaté.

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

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

Le ministère de l'agriculture indique procéder à des évaluations des actions financées par le truchement du compte mais, outre que cette évaluation paraît orientée plutôt vers un contrôle de conformité que vers une évaluation des impacts seule à même de fonder une appréciation de la valeur ajoutée des financements publics, **le programme ne comporte aucun indicateur permettant d'en rendre compte**.

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

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

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

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 49

Suppression du fonds d'accompagnement de la réforme du micro-bénéfice agricole

Commentaire : le présent article vise à supprimer le fonds créé pour accompagner la réforme du micro-BA afin de compenser les augmentations de cotisations de sécurité sociale susceptible d'en découler pour certains agriculteurs

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 33 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a remplacé le régime fiscal du bénéfice agricole forfaitaire par un régime fiscal de micro-bénéfice agricole (« micro-BA »), selon lequel le revenu imposable est égal aux recettes réelles diminuées d'un abattement forfaitaire représentatif des charges.

L'assiette sociale des exploitants agricoles se déduisant de l'assiette fiscale, cette réforme a également eu une incidence sur le montant des prélèvements sociaux. Aussi, le dernier alinéa du IV de l'article susmentionné a institué un fonds d'accompagnement exceptionnel et transitoire sur une durée de cinq ans (de 2017 à 2021) afin de compenser financièrement les agriculteurs concernés par une augmentation des cotisations sociales dues au titre des années 2017 à 2021.

Le fonds est abondé à hauteur de 8 millions d'euros pour les années 2017 à 2019, de 6 millions d'euros pour l'année 2020 et de 3 millions d'euros pour l'année 2021.

Le décret n° 2017-591 du 20 avril 2017 relatif au fonds d'accompagnement institué par l'article 33 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 précise le mécanisme selon lequel les cotisations sociales supplémentaires résultant de l'instauration du « micro-BA » peuvent être prises en charge par le fonds.

« La prise en charge, totale ou partielle, porte exclusivement sur la somme représentative du différentiel entre les cotisations sociales dues au titre des années 2017 à 2021 et celles calculées au titre de ces mêmes années, soit sur la base du bénéfice agricole forfaitaire de 2015, soit sur la base de la moyenne triennale des bénéfices agricoles forfaitaires des années 2013 à 2015.

La prise en charge ne peut être accordée qu'après paiement intégral des cotisations sociales exigibles au 31 décembre de l'année au titre de laquelle la prise en charge est demandée ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Il est proposé de supprimer le fonds d'accompagnement à compter de 2018 tout en maintenant ses effets pour les ressauts de cotisations sociales de l'année 2017 qui devraient faire l'objet d'une compensation versée en 2017 par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole à partir des crédits délégués par l'État en 2017.

Cette mesure est justifiée par un exposé des motifs qui fait valoir que les mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 en faveur des indépendants **pourraient** avoir pour conséquence d'ôter au dispositif son intérêt financier pour les bénéficiaires

L'évaluation des articles du projet de loi de finances précise que les modalités de bascule entre cotisations sociales et CSG prévues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 pour les exploitants agricoles conduisent à ce que les trois premiers quartiles des exploitants agricoles soient concernés par une baisse de leurs prélèvements sociaux pour un montant estimé à 25 millions d'euros par an, les exploitants relevant du régime du « micro-BA » devant être parmi les principaux bénéficiaires de cet allègement de cotisations sociales.

Elle ajoute que, dans le contexte des mesures en faveur des indépendants figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018, la pertinence d'un accompagnement par un fonds spécifique des « agriculteurs concernés par une augmentation significative des cotisations sociales » est remise en cause, « *les éventuels cas particuliers (pouvant être traités dans le cadre des dispositifs de prise en charge de cotisations de droit commun de la MSA* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux prennent bonne note que :

- selon l'évaluation de la mesure fournie par le Gouvernement, celle-ci permettrait d'économiser 25 millions d'euros au cours de la période 2018 à 2021. Cette somme correspond aux versements programmés par l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2015 pour les années 2018 à 2021 ;

- et que la réorganisation du régime de contribution sociale des exploitants agricoles pourrait avoir pour conséquence d'ôter au dispositif son intérêt financier pour les bénéficiaires.

Cependant, en l'état du droit, et compte tenu des informations trop succinctes portant sur l'impact financier des réformes engagées pour les agriculteurs, ces deux motivations leur semblent insuffisantes pour se rallier à un dispositif dont le Gouvernement reconnaît, par ailleurs, qu'il pourrait laisser subsister des *cas particuliers* méritant une prise en charge dont le financement par l'État ne serait plus assuré.

Au demeurant, le Gouvernement pourrait parfaitement prévoir un dispositif de rappel selon lequel les sommes versées par lui restant disponibles seraient reversées à l'État.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 49 bis (nouveau)
(Article 1604 du code général des impôts)

Affectation des « centimes forestiers »

Commentaire : le présent article vise à affecter la part du produit de la taxe affectée aux chambres d'agriculture dite « taxe pour frais des chambres d'agriculture » provenant de l'assiette forestière au Fonds national de solidarité et de péréquation pour finances des programmes régionaux en faveur de la forêt.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 1604 du code général des impôts établit le régime de la taxe pour frais des chambres d'agriculture qui est une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB) en en prévoyant notamment les conditions d'affectation.

Cette taxe s'applique sur tous les terrains, agricoles ou non, assujettis à la taxe sur le foncier non bâti (TFNB).

Son produit fait l'objet d'une affectation complexe.

Versé aux chambres départementales d'agriculture, celles-ci, en fonction d'une clef de répartition encadrée par le III de l'article 1604 du code général des impôts et par les articles 251-1 et 321-13 du même code, en reversent une partie à différentes entités :

- l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) *via* un fonds national de solidarité et de péréquation ;

- les chambres régionales d'agriculture ;

- les communes forestières à partir du fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture (article 251-1 du code général des impôts) ;

- le Centre national de la propriété forestière (CNPF) (article 321-13 du code général des impôts).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article complète le dispositif de l'article 1604 du code général des impôts en ajoutant un IV nouveau affectant le produit de la TATFNB résultant spécifiquement de la taxation des terrains forestiers au fonds national de solidarité et de péréquation géré par l'APCA afin de financer les programmes régionaux « Valorisation du bois et territoire » des services communs des chambres régionales d'agriculture.

Le produit de la taxe ainsi affecté serait diminué des cotisations prévues par les articles 251-1 et 321-13 du code général des impôts au profit des entités ci-dessus mentionnées (communes forestières et CNPF), cotisations qui sont déterminées par référence à une fraction du produit de l'application de la TATFNB aux terrains forestiers.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article est issu d'un amendement présenté en séance par le Gouvernement.

Inspiré de recommandations du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) formulées dans le cadre de son analyse de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti, publiée le 25 novembre 2016 (dont elle ne constituait qu'une parmi d'autres recommandations), il s'agit pour l'essentiel de flécher les recettes issues de la forêt vers la forêt.

La TATFNB représente moins du tiers de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB), qui, elle-même représente 2,4 % environ des taxes locales dans le périmètre qui est le leur actuellement.

La TATFNB est un élément essentiel de la stabilité financière des Chambres d'agriculture. Elle représente, avec environ 300 millions de produits, en moyenne, près de 50 % des recettes des chambres départementales d'agriculture et couvre environ 80 % de leur principal poste de dépenses, à savoir les dépenses de personnel.

Si les terres agricoles représentent 80 % des bases imposées au titre du foncier non bâti, la part forestière de la TATFNB, appelée « centimes forestiers » (avec des taux généralement plus bas) s'élève à environ 6 % de la TATFNB totale. Pour un produit de l'ordre de 18 millions d'euros, dont 7,6 millions d'euros seraient conservés par les chambres après les différents prélèvements pratiqués, il serait à mettre en regard des 5,1 millions d'euros que consacraient les chambres départementales à la forêt d'après les estimations du CGAAER.

Il existerait ainsi une certaine déperdition à laquelle l'article adopté par l'Assemblée nationale permettrait de mettre fin sans affecter les ressources des communes forestières ni celles du CNPF et sans affecter la situation financière globale des chambres d'agriculture.

Il convient toutefois de noter que, pour qu'elle soit neutre sur la répartition des emplois et des ressources des chambres départementales, des efforts seront à mettre en œuvre par certaines.

Compte tenu des incertitudes sur ce point, que pourraient utilement lever les échanges avec le Gouvernement, la position de vos rapporteurs spéciaux doit être considérée comme provisionnelle.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*ARTICLE 49 ter (nouveau)***Rapport sur les conditions de financement de certaines aides européennes**

Commentaire : le présent article demande un rapport sur les conditions de financement de trois interventions du deuxième pilier de la politique agricole commune faisant l'objet d'un cofinancement par le budget national

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article demande un rapport sur les conditions de financement des indemnités compensatoires de handicaps naturels, des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et des aides à la conversion biologiques pour les années 2019 et 2020.

Le rapport serait remis au Parlement avant le 1^{er} juin 2018.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article a reçu un avis favorable du Gouvernement. Six amendements presque identiques avaient été déposés avec le même objet. Une rectification de date est intervenue pour prolonger le délai d'élaboration du rapport, la date de remise initialement envisagée au 1^{er} février paraissant trop rapprochée.

Il est apparu que les provisions budgétaires du deuxième pilier de la PAC étaient insuffisantes pour couvrir les engagements pris par la France au titre d'un certain nombre de lignes ouvertes aux exploitants, en particulier aux exploitants opérant dans des conditions difficiles.

Un transfert du premier pilier vers le deuxième pilier a dû être effectué dans le courant de l'été afin de combler un déficit de cofinancement européen.

Cette opération est peu soutenable puisqu'elle consiste à priver certains agriculteurs de ressources attendues pour acquitter des engagements pris auprès d'autres agriculteurs qui, très légitimement, doivent pouvoir compter sur les ressources annoncées.

Par ailleurs, le présent rapport a abondamment montré que la budgétisation du programme 149 se trouvait marquée par des errements chroniques.

Dans ces conditions, sous réserve que le ministre prenne l'engagement d'étendre l'objet du rapport à l'ensemble des interventions du deuxième pilier (d'autres interventions sont confrontées à des problèmes de budgétisation), vos rapporteurs spéciaux, qui souhaitent disposer de la maquette budgétaire notifiée par le ministère de l'agriculture à la Commission européenne à son actualisation, pour la période de programmation en cours (2014-2020), sont favorables à l'adoption de cet article additionnel.

Néanmoins, votre rapporteur spécial Yannick Botrel demeure réservé sur cette énième demande de rapport et souhaiterait que l'ensemble des rapports que la représentation nationale doit recevoir chaque année au titre de la mission fasse l'objet d'une analyse et soit intégré dans l'information budgétaire annuelle, ce qui en rendrait la remise moins aléatoire. Votre rapporteur spécial Alain Houpert partage pleinement ces réserves.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION,
FORÊT ET AFFAIRES RURALES

N°	2
----	---

COMMISSION DES
FINANCES

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. HOUPERT et BOTREL, rapporteurs spéciaux

ARTICLE 49

Supprimer cet article

OBJET

Le présent amendement vise à supprimer l'article 49 du projet de loi de finances lequel supprime à compter de 2018 le fonds d'accompagnement créé afin de de compenser financièrement les agriculteurs touchés par une augmentation des cotisations sociales dues au titre des années 2017 à 2021 du fait du passage du régime du forfait agricole au régime du « micro-BA ». Ce fonds, transitoire et destiné à s'éteindre au terme de la période 2017 à 2021, doit être maintenu en l'absence de données précises sur l'ensemble des effets du réaménagement du financement de leur protection sociale par les agriculteurs. Les besoins qui ont justifié sa création pourraient subsister selon l'évaluation même du Gouvernement. Même s'il est possible qu'ils soient moindres qu'il n'était prévu, il y a lieu d'en assurer la compensation à la Caisse centrale de mutualité sociale agricole.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – L'examen du premier budget agricole de la nouvelle législature suscite une grande perplexité. Plus encore, au vu des grandes ambitions affichées par le nouveau Président de la République dans le cadre des États généraux de l'alimentation, il provoque une réelle déception.

Pour la perplexité, elle provient, comme c'est devenu une habitude, de la crédibilité de la budgétisation qui nous est présentée. En premier lieu, une épée de Damoclès pèse sur ce budget, celle de l'exécution pour 2017. J'ai régulièrement dénoncé le défaut de sincérité des budgets agricoles qui semblent marqués par une logique paradoxale avec l'existence concomitante de dotations non dépensées et de dépenses non dotées. Le premier président de la Cour des comptes a dans cette même salle exposé combien le budget agricole pour 2017 comportait d'impasses financières. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a pu évaluer celles-ci à plus de 600 millions d'euros et a refusé en conséquence d'accorder son visa à la répartition des crédits. Comment ces impasses seront-elles comblées ? À ce stade, nous n'en savons rien. Peut-être y aura-t-il à nouveau des corrections dans le cadre du collectif de fin d'année. Une chose est sûre : ces rectifications ne couvriront pas l'ensemble des déficits de financement. En effet, le projet de budget pour 2018 prévoit de réserver une partie de ses dotations pour assurer des paiements dont certains remontent à des engagements pouvant dater de 2015. On peut dire ainsi qu'il entérine une gestion budgétaire hasardeuse ce qui ne plaide pas pour lui. Par ailleurs, la question de sa sincérité se pose également au regard des risques financiers nouveaux qui devraient se matérialiser en 2018. Le Gouvernement fait valoir qu'en inscrivant 300 millions d'euros au titre d'une réserve pour dépenses imprévisibles, le principe de sincérité budgétaire se trouve enfin respecté. Assiste-t-on pour autant à une révolution de la sincérité ? Je peine à répondre positivement à cette question. Il semble d'ores et déjà que cette provision pour dépenses imprévisibles sera absorbée par des dépenses hélas tout à fait prévisibles résultant en particulier de risques contentieux. Je veux parler des risques de refus d'apurement qui, quant au passé, ne sont toujours pas complètement réglés, des risques nouveaux, estimés à plus de 1 milliard d'euros, n'étant nullement provisionnés. Mais l'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 dont celle portant sur le cours du bois qui permet de minorer les besoins de financement de l'Office national des forêts. En bref, les 300 millions de réserves pour dépenses imprévisibles risquent de dégénérer en une ligne de comblement très partiel des sous-dotations habituelles que nous réserve le budget agricole.

Dans ces conditions, les vrais risques, ceux de l'exploitation agricole d'aujourd'hui, les risques économiques, les risques environnementaux, demeurent sans provision dans le projet de budget. Rien ne change de ce point de vue par rapport à la situation antérieure, ce qu'il faut déplorer compte tenu du renforcement des aléas de cette activité comme il faut déplorer, plus fondamentalement encore, le défaut d'ambition agricole que porte le projet de budget pour 2018. Les crédits de paiement du programme 149 reculent alors même qu'ils sont consacrés pour une part importante à régler des factures héritées du passé et que des lignes budgétaires ne sont pas assez fournies. Les interventions suivent une trajectoire baissière encore plus accusée en volume, dans un budget qui néglige l'inflation. Des dotations importantes pour la modernisation de notre agriculture sont en fort repli. Le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations, le PCAE, subit une réduction drastique de ses crédits et n'a pas de remplaçant à ce jour. Face à une crise aviaire dont le coût économique a pu être estimé au minima à 500 millions d'euros pour la filière, on relève la faiblesse des indemnités mais également celle des provisions destinées à la nécessaire modernisation des bâtiments d'élevage : 5 millions d'euros, soit le supplément de crédits prévus pour protéger les élevages contre les grands prédateurs. La question du sérieux budgétaire se pose inévitablement et, au-delà de la crédibilité de la parole publique sur les ambitions agricoles du pays, d'autant que le projet de loi de programmation pluriannuelle nous promet une baisse de plus de 10 % des crédits à l'horizon 2020. Tout cela dans un climat de fortes inquiétudes sur une politique agricole commune en cours de reprogrammation et sur laquelle pèsent les incertitudes de l'après Brexit.

Le budget agricole pour 2018 ne traduit pas la nécessaire prise de conscience de la très grande fragilité actuelle de notre agriculture. 2016 a été une année catastrophique avec un recul de la valeur ajoutée de près de 15 % en volume. La valeur ajoutée nette a même reculé de 25 %. Dans ces conditions, si une certaine amélioration semble se dessiner en 2017, elle doit être appréciée en fonction d'un point de départ extrêmement dégradé. Il est quand même remarquable que les publics à l'agriculture n'aient pratiquement pas joué de rôle amortisseur. Par ailleurs, nous assistons à un effritement continu de notre puissance agricole. Les disparitions d'exploitations se comptent chaque année en dizaines de milliers. Nous

avons perdu plus de 11 % de nos exploitations depuis 2010. Il y a en somme une « désagriculturalisation » à côté de la désindustrialisation. La relève n'arrive pas. L'installation est en berne peu attirée par une activité aux revenus particulièrement peu attractifs. Ces évolutions appellent un sursaut. Qu'on ne dise pas que le phénomène est inévitable. Dans l'Europe des vingt-huit, il est vrai que onze pays ont connu un recul du revenu supérieur à 10 % mais dans dix-sept pays il y a eu une hausse parfois très marquée du revenu agricole. La France est du mauvais côté de la ligne alors qu'elle était encore réputée posséder la plus puissante agriculture d'Europe il y a peu.

En bref, les crises conjoncturelles touchent 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, de leur côté, presque triplé. Les exploitants n'ont pas les moyens de suivre. La situation de l'investissement agricole est au cœur d'un défi qui mérite mieux que des paroles, celui de redresser l'agriculture française.

Parmi les mesures nécessaires au redressement de l'agriculture, il est évident qu'il faut accorder une vraie priorité à une forme de garantie de perspectives de revenu rémunérateur au profit des agriculteurs. La nouvelle politique agricole commune présente de très grandes failles de ce point de vue. Compte tenu de la contribution française au budget européen, nous devons faire en sorte que le nouveau compromis agricole tienne mieux compte de l'exposition aux crises de l'agriculture européenne la plus diversifiée mais aussi, plus largement, de la nécessité de défendre l'Europe agricole dans un contexte de concurrence internationale allant crescendo.

Dans le cadre de notre rapport de contrôle sur la sécurité sanitaire des aliments, nous avons pu mesurer à quel point il est préoccupant d'accepter que des produits entrent en Europe sans respecter les normes européennes. Cette dimension du commerce international des produits agricoles appelle une attention renouvelée qui évidemment pose tout le problème de la régulation internationale du commerce. Sans doute devrions-nous d'ailleurs commencer par lutter plus efficacement contre la concurrence sanitaire déloyale en Europe.

Enfin, pour conclure, je voudrais insister sur la nécessité d'améliorer les performances de notre administration agricole. La programmation budgétaire est une chose, l'exécution budgétaire en est une autre. Deux exemples avec, d'abord, le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation. La superposition des intervenants, la complexité des financements, la confusion des missions doivent être surmontées afin que nous disposions d'une meilleure intégration des forces et d'infrastructures tout à fait irréprochables. Un deuxième domaine où des améliorations de gestion sont impératives c'est celui des paiements sur lequel nous avons débuté un contrôle dans le cadre de la procédure du 58-2. Il faut en effet savoir que, non seulement du fait des refus d'apurement nous ne profitons pas de la

totalité des enveloppes européennes mais encore que nous mettons en place des systèmes extrêmement lourds à gérer pour les agriculteurs, les apports de trésorerie remboursables, qui s'accompagnent de coûts financiers pour l'État mais également de retards de paiement des aides pour des agriculteurs dont les trésoreries sont déjà souvent sous très grande tension.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – En guise de transition avec les propos d'Alain Houpert, je souhaite mettre en exergue une forme de constance des concours publics au bénéfice de notre agriculture, dans un contexte très agité. En 2013, ils s'élevaient à 18,6 milliards d'euros et, en 2017, ils avaient progressé pour atteindre 20,6 milliards d'euros. 2 milliards d'euros supplémentaires en quatre ans, ce n'est pas rien. Et je crois qu'on peut mettre ce chiffre en rapport avec la perspective ouverte par le projet de loi de programmation d'une économie de 350 millions d'euros sur le budget de la mission à l'horizon de 2020.

Pour autant, je dois relever une évolution sur laquelle il nous faudra ouvrir un débat : celle qui a vu les allègements de prélèvements obligatoires gagner en importance relative dans l'ensemble des concours publics à l'agriculture, tandis que la dépense publique, européenne ou nationale, a perdu plus de 5 points dans sa contribution à ces transferts. C'est l'équivalent de 2,7 milliards d'euros qui se sont trouvés ainsi interchangés. Or ces deux modalités de soutien n'ont pas les mêmes propriétés économiques, ni le même impact sur la distribution des concours publics.

Il nous faut mieux évaluer ce changement. Je ne suis pas sûr qu'en modifiant les équilibres du financement de la protection sociale des agriculteurs comme le Gouvernement le propose, avec le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement s'inscrive réellement dans cette démarche évaluative. Mais, je note que ces initiatives pourraient se traduire par une atténuation des transferts entre les administrations publiques et les agriculteurs. Si la suppression de l'allègement de cotisation d'assurance maladie permet au budget pour 2018 de gagner plus de 400 millions d'euros, il est douteux que cette mesure soit gagnante pour les exploitations.

Il y a là un élément d'incertitude qui s'ajoute à d'autres, d'une ampleur potentiellement bien supérieure, celles qui viennent de l'existence possible sinon probable de risques de toutes sortes, économiques, climatiques, sanitaires. Cet aspect du budget agricole a fait naître un débat autour de la sincérité budgétaire. Je persiste à estimer qu'il est difficile de fonder un jugement d'insincérité sur la manifestation de risques par nature aléatoires. Mais je note que la dotation de 300 millions d'euros inscrite au budget et présentée comme constituant un progrès de sincérité décisif semble d'ores et déjà quelque peu en retrait par rapport à des risques dont il est presque certain qu'ils auront une traduction financière en 2018. Si insincérité il y avait dans la loi de finances pour 2017, alors insincérité il y a encore pour ce projet de loi de finances pour 2018, cela est très clair. Mais ce

débat sur la sincérité ne doit pas être un écran de fumée. L'important est bien que la solidarité nationale s'exerce quand une profession connaît des événements imprévisibles mais, au-delà, que le budget consacré à l'agriculture soit à la hauteur des enjeux.

Je regrette que le budget agricole pour 2018 rompe avec l'élan donné à certaines priorités : la modernisation des exploitations, l'affirmation d'un projet d'agriculture biologique, le maintien d'une agriculture diversifiée, en bref, une ambition de modèle agricole à la française.

La politique forestière me paraît ne pas relever d'une appréciation plus positive. Les crédits sont en repli. Le Gouvernement explique que ceci est dû au bouclage du plan mis en œuvre à la suite de la tempête Klaus. Mais, compte tenu du reste des dossiers à traiter, et alors même que les ambitions de ce plan auraient sans doute pu être réévaluées, des crédits complémentaires devraient être nécessaires. Dans ce contexte, la budgétisation de la politique forestière pourrait être assez virtuelle, d'autant qu'elle repose sur des anticipations plutôt favorables du prix du bois. Tout ceci conduit à une construction fragile.

Enfin un mot sur la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation. Je partage avec Alain Houpert le souhait que nos 61 recommandations pour la refonder soient réellement prises en compte. Je mentionne que nos capacités de surveillance des risques sanitaires restent dépendantes d'une mise à niveau des effectifs. Le précédent Gouvernement y avait pourvu avec la création en trois ans de 180 ETPT destinés à renforcer la surveillance sanitaire dans les abattoirs de volailles qui était très négligée. Le budget pour 2018 ne confirme pas cet effort. Je le regrette d'autant plus que nous sommes confrontés à des crises sanitaires régulières et particulièrement graves et à des situations de limite de capacités avec l'extension de déserts vétérinaires sur le territoire.

En définitive, le budget de l'agriculture pour 2018 proposé par le Gouvernement ne me convainc pas pleinement. L'orientation générale m'amène à m'interroger sur plusieurs points : le poids des allègements de cotisation obligatoire, sans évaluation d'impact, est selon moi hasardeux. Néanmoins, plusieurs progrès ou continuités budgétaires méritent, si je puis dire, que pour ce premier budget de l'agriculture du nouveau quinquennat, un vote négatif soit rejeté. La structuration proposée pour les crédits de cette mission n'est pas totalement incohérente avec ce qui a été fait dans le passé. En ce sens et sans être pleinement convaincu, je vous propose donc, mes chers collègues, de vous abstenir sur les crédits de la mission.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Je complète mon intervention en vous précisant que je vous recommande de rejeter les crédits de la mission.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – J’aimerais d’abord souligner qu’il n’est pas anodin pour l’agriculteur et producteur de lait que je suis, d’exercer les fonctions de rapporteur pour avis sur la mission « Agriculture ». D’autant plus que l’examen de ces crédits revêt cette année une dimension particulière, en raison de la crise affectant le monde agricole.

Cette crise est d’abord économique : les revenus des agriculteurs sont constamment en diminution, les contraignant à repenser leur activité pour conserver un hypothétique revenu, sans aucun élément de répit. Les prix n’évoluent pas : en 1995, je vendais un litre de lait pour 2 francs, aujourd’hui, j’en vends un litre pour 30 centimes d’euros. En revanche, les charges ont considérablement augmenté. Les états généraux de l’alimentation ont permis d’évoquer bon nombre de sujets mais ne règlent ni le problème des quatre centrales d’achat, qui achètent la totalité de la production de 500 000 agriculteurs et de plus de 3 000 entreprises de transformation, ni celui de la restauration hors foyer. En effet, la moitié des repas étant en dehors du foyer, le consommateur ignore l’origine de la moitié de son alimentation, alors qu’il s’agit pour une part importante de produits issus de l’étranger ou d’Europe et achetés sans véritable regard sur le cahier des charges si ce n’est le critère du prix.

Cette crise est aussi morale pour les agriculteurs qui, accusés d’être des empoisonneurs, des pollueurs ou d’être peu soucieux du bien-être animal, sont heurtés dans le sens même de leur métier et leur passion de l’agriculture. En réalité, c’est tout le contraire. Depuis plusieurs années, la très grande majorité, voire l’ensemble des agriculteurs s’engage dans la diminution constante de la part des produits phytosanitaires et dans une attention croissante aux conditions d’hébergement et de nutrition de leurs animaux.

L’impression commune sur le manque de qualité de l’alimentation est erronée, celle-ci ne s’étant jamais autant amélioré que depuis trente ans. Il faut privilégier les circuits courts mais ceux-ci ne sont pas non plus la réponse à tous les maux : je vois mal comment les 220 000 habitants de mon département de la Haute-Loire pourraient être les seuls consommateurs des 430 millions de litres de lait qui y sont produits. Notre agriculture est capable de s’exporter et il faut l’encourager.

Les agriculteurs sont également accusés de productivisme ou d’exploitation intensive parce qu’ils augmentent la taille de leur exploitation ou le nombre de leurs animaux, alors qu’ils cherchent seulement à maintenir leurs revenus. Ils sont par ailleurs soumis à de plus grandes responsabilités du fait de la multiplication des normes et des réglementations, et à des risques plus importants tels que les aléas climatiques, les incertitudes financières, la transmission ou la maladie.

Ce budget de la mission « Agriculture » me paraît paradoxal en comparaison avec les engagements pris depuis 2015. Les manifestations des agriculteurs de cette année avaient en effet incité le Gouvernement à développer la compétitivité du secteur agricole par des mesures introduites dans les lois de finances pour 2015, pour 2016 et pour 2017, mais qui n'apparaissent plus dans le projet de loi de finances pour 2018. C'est notamment le cas de la suppression de l'allègement des sept points sur les cotisations sociales des agriculteurs dont le revenu est supérieur à 13 500 euros, qui me paraît mal venue alors que la compétitivité du secteur ne sera pas restaurée en 2018. C'est aussi le cas de la fin annoncée de la transition concernant le forfait pour accéder en plusieurs années au régime du micro-bénéficiaire agricole (micro-BA) qui pèsera sur 20 % des exploitations, ou encore des aides supplémentaires du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCEAE) sont également en diminution de 84,5 millions d'euros à seulement 56 millions d'euros, alors qu'elles favorisaient l'investissement et la compétitivité du secteur agricole.

La prévision budgétaire ne reprend pas non plus certaines questions qui se poseront pourtant en 2018, telles que l'avenir incertain de la retraite complémentaire obligatoire (RCO), du fait de l'éventuelle suppression de la « taxe farine » qui apporte pourtant 65 millions d'euros sur un budget de 120 millions d'euros, et de l'absence du report de 55 millions d'euros en 2019 sur le budget de la RCO.

Ce budget ne prend ni en compte une éventuelle indexation sur le nombre d'installations, qui pourrait augmenter l'année prochaine, ni les éventuelles répercussions qu'aurait la fin du régime social des indépendants (RSI) sur la mutualité sociale agricole (MSA). À ce titre, l'aide au répit pour épuisement professionnel que verse la MSA sera supprimée en 2018, alors qu'elle permettait de faire face aux aléas que vivent les agriculteurs. Une provision de 300 millions d'euros pour la gestion des aléas climatiques est certes prévue mais ne suffira pas. Il nous faut une politique novatrice qui tienne mieux compte de ces aléas alors qu'ils font peser des risques plus importants. Le montant pour l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) reste certes identique, mais le zonage n'est toujours pas arrêté. Or, s'il venait à s'étendre, le montant de l'ICHN ne suffirait pas.

Je m'interroge encore sur d'autres sujets, tels que les « centimes forestiers » qui demeurent pour l'instant dans le fonds national de solidarité et de péréquation des chambres d'agriculture, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) qui n'exonèrera pas le secteur agricole, ou encore la pêche, secteur dans lequel la France peine à rivaliser avec les autres pays. En effet, seule une entreprise française figure à la 137^e place parmi les 250 entreprises mondiales de pêche. L'absence de fermes aquacoles dans notre territoire profite à d'autres pays comme l'Espagne ou Malte qui récupèrent dans leurs fermes la totalité du thon pêché dans nos eaux. Enfin, le système des aides de la politique agricole commune (PAC) devient trop complexe et opaque,

empêchant les agriculteurs de connaître le montant des aides qu'ils toucheront.

En conclusion, je voudrais rappeler mon attachement à défendre le modèle agricole français et son principe selon lequel l'agriculteur demeure propriétaire de son exploitation. Je suis donc Alain Houpert dans sa proposition de ne pas adopter les crédits de la mission.

M. Marc Laménie. – Le sujet est très dense et nous connaissons tous la situation économique difficile des agriculteurs, notamment en raison des aléas climatiques. Ma question concerne les moyens humains du ministère : l'intégration des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) dans les directions départementales des territoires (DDT) a-t-elle permis une amélioration de l'aide apportée par l'État au monde agricole et de l'examen des situations individuelles ?

Par ailleurs, quel est le sentiment de nos rapporteurs concernant les moyens de la filière bois ?

M. Antoine Lefèvre. – Certains considèrent que la suppression de la taxe d'habitation pourrait conduire, par ricochet, à une augmentation de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, l'un des seuls leviers restant à disposition des élus locaux. Or on le sait, les taxes pénalisent lourdement notre agriculture. Quel est l'avis de nos rapporteurs sur ce risque de hausse de la taxe foncière et ses conséquences pour l'agriculture ?

Dans le droit fil de l'adossement du régime social des indépendants au régime général, la mutualité sociale agricole (MSA), maillon pourtant essentiel de l'accompagnement des agriculteurs, ne risque-t-elle pas de disparaître ?

M. Philippe Adnot. – Ma question est technique : lorsqu'un vigneron ou un agriculteur a du foncier sous forme sociétaire, il ne serait pas soumis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Mais qu'en est-il si le foncier est loué par bail à long terme ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce sont les règles actuelles de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) qui s'appliquent.

M. Philippe Adnot. – Donc ils bénéficient d'une exonération.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Le problème, c'est surtout qu'en cas de vente, le foncier peut certes être exonéré d'IFI s'il y a un locataire ; mais si une grande fortune française veut acheter du foncier, elle doit payer l'IFI, alors que si elle est étrangère, elle sera exonérée. Si on laisse les choses en l'état, cet écart de fiscalité favorisera l'achat du foncier agricole français par tous les étrangers qui viendraient investir en France.

M. Alain Houpert. – Il s’agit dans ce cas de ventes de foncier, et, en tant que sénateur de la Romanée-Conti, je suis très concerné.

Nous avons, dans nos territoires, des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (SAFER), qui peuvent vendre des parcelles en bénéficiant d’une exonération des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui reviennent normalement aux départements et aux communes et leur échappent donc. Je me demande dans quelle mesure des interpositions habiles ne favorisent pas une sorte d’optimisation fiscale. Nous devrions nous pencher sur cette question.

Je souhaite remercier et féliciter le rapporteur pour avis, qui nous a communiqué son émotion.

S’agissant de l’intégration des DDAF dans les DDT, je crois qu’il faudrait faire un jour le rapport entre le nombre d’exploitations et le nombre de fonctionnaires qui les gèrent et les contrôlent.

La MSA, c’est une présence importante dans nos territoires donc il faudra faire attention à tout ce qui pourra être fait sur ce sujet.

M. Yannick Botrel. – La diminution des effectifs qui touche les services de l’État concerne surtout l’administration centrale. Des moyens ont tout de même été mis en place pour traiter par exemple les dossiers relatifs à la politique agricole commune (PAC). Si blocages il y a eu, ils sont dus à deux raisons principales : d’une part, la cartographie des parcelles agricoles a dû être reprise car elle est à l’origine du contentieux sur les apurements et, d’autre part, les dysfonctionnements de l’Agence de services et de paiements (ASP), notamment s’agissant de la gestion informatique des dossiers. Alain Houpert l’a dit, nous avons demandé à la Cour des comptes une mission de contrôle de l’ASP à ce sujet.

La filière bois perd 10 millions d’euros en 2018. Une taxe devrait être affectée *in fine* aux régions qui prendraient le relais du budget de l’État dans le soutien à la filière forestière. Cette disposition ne sera peut-être pas satisfaisante et elle nécessitera une évaluation.

J’ai été sensible à l’intervention de notre collègue Laurent Duplomb : il me semble effectivement qu’au-delà des seules questions budgétaires, il est nécessaire d’apprécier la situation globale de l’agriculture. En effet, ces dernières années, nous avons assisté à une série de crises, différentes d’ailleurs selon les filières.

Certains sénateurs souhaitent la mise en place en place d’outils de régulation de ces crises dans le cadre de la PAC, et je crois qu’on ne peut pas ignorer la question de la compétitivité des filières mais aussi la concurrence mondiale, voire les risques géopolitiques. On a ainsi subi des pertes de parts de marchés en Russie compensées par des achats massifs en provenance de Chine. Avec seulement quatre centrales d’achat en France, nos agriculteurs sont confrontés à peu d’acheteurs : c’est une spécificité française, qu’on ne

retrouve pas ailleurs, par exemple en Allemagne. En dépit de tout ce qu'on a pu dire à ce sujet depuis de nombreuses années, lors de l'examen de la loi de modernisation de l'économie, puis de nouveau à l'occasion de la loi de modernisation de l'agriculture, il n'y a pas d'avancées. J'entends les propositions en faveur d'une place plus importante laissée aux organisations de producteurs mais je sais aussi que les organisations syndicales ont peur que ce ne soit pas suffisant et que ce problème reste entier.

Concernant les sept points d'exonération au titre de la MSA, je serais plus nuancé. Un nouveau dispositif a été créé, qui aura des conséquences sur le budget de la sécurité sociale. Je déplore moi aussi la faiblesse du plafond, à 13 500 euros. Il me paraît sain d'avoir cherché à réguler ce système : des producteurs de champagne en étaient bénéficiaires. Il s'agit d'une disposition prise dans l'urgence et je ne suis pas sûr qu'elle ait été évaluée à l'époque. Qu'on revienne sur cette disposition pour l'adapter me semble intéressant, même si le plafond me paraît insuffisant.

Nous avons rencontré le président de la caisse centrale de la MSA qui n'a pas fait état de risque de disparition.

En ce qui concerne les simplifications, je tiens à souligner que le règlement européen « omnibus » prévoit, sur quatre sujets, une simplification à destination des agriculteurs. Nous verrons ce qu'il en sera réellement, mais ces mesures vont dans le bon sens.

M. Vincent Éblé, président – Nous allons maintenant voter sur les crédits de la mission, ainsi que sur l'amendement et les articles rattachés.

L'amendement des rapporteurs propose la suppression de l'article 49 qui supprime le fonds d'accompagnement de la réforme du micro-BA. L'article 49 *bis* porte sur l'affectation des « centimes forestiers ».

M. Victorin Lurel. – L'article 49 *bis* prévoit que les centimes forestiers soient centralisés. Pour avoir été directeur de chambre départementale d'agriculture, je connais bien la situation de ces chambres, notamment outre-mer, où elles sont toutes en faillite. Je ne suis donc pas sûr qu'elles puissent réaliser l'effort que représente ce versement. Leurs moyens sont si faibles que l'idée de rattacher ces chambres à la région était envisagée.

M. Alain Houpert. – Cet article a été introduit par un amendement du Gouvernement, et, à ce stade, nous en proposons l'adoption car son dispositif prévoit que les recettes issues du secteur forestier lui soient réaffectées. Mais l'expertise des effets détaillés du dispositif peut conduire à préciser les positions.

M. Victorin Lurel. – Je voterai contre l'adoption de cet article 49 *bis*.

M. Alain Houpert. – L'article 49 *ter* a été introduit par amendement avec un avis favorable du Gouvernement et prévoit la remise d'un rapport. Ce rapport porte sur un point important à savoir la disponibilité réelle des

enveloppes agricoles à l'horizon 2020. Cette information devrait figurer systématiquement dans les documents budgétaires usuels et nous exprimerons cette volonté lors des débats. Mais apparemment le ministre a besoin d'en savoir un peu plus sur la programmation pluriannuelle. C'est un peu paradoxal dans la mesure où le Gouvernement annonce une réduction des crédits de 350 millions d'euros d'ici 2020, qu'on imaginerait mieux documentée. Nous proposons l'adoption de cet article, de même que les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

La commission a adopté l'amendement des rapporteurs spéciaux et décidé de proposer au Sénat la suppression de l'article 49 et l'adoption des articles 49 *bis* et 49 *ter*.

* *

*

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et de supprimer l'article 49. Elle lui propose d'adopter sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » et les articles 49 *bis* et 49 *ter*.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

- M. Patrick DEHAUMONT, directeur général de l'alimentation ;
- M. Benjamin GENTON, sous-directeur du Pilotage des ressources et des actions transversales ;
- Mme Marie LUCCIONI, adjointe de M. Benjamin GENTON ;
- Mme Isabelle PAYSANT, chef de Bureau du Pilotage du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ;
- M. Cédric GUILLERAY, chargé de mission au SAFSL (Bureau de la synthèse budgétaire).

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

- Mme Catherine GESLAIN-LANÉELLE, directrice générale.

ANNEXES

I. ANNEXE N° 1. LES FILIÈRES AGRICOLES EN 2016 ET APERÇUS POUR 2017

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

Dans la filière du lait de vache les années 2015 et 2016 ont été marquées par des prix bas ayant entraîné d'importantes difficultés économiques pour les éleveurs. En France, le prix moyen du lait standard 38/32 se situait en 2016 à 294 euros/1000 l contre 316 euros/1000 l en 2015 et 364 euros/1000 l en 2014. Les éleveurs ont par ailleurs dû faire face en 2016 à une mauvaise année fourragère qui a fait chuter la collecte en fin d'année - sans toutefois entraîner une décapitalisation massive du cheptel.

Le début de l'année 2017 a vu se poursuivre le ralentissement de la collecte européenne qui a permis un certain rééquilibrage de l'offre et de la demande de produits laitiers. Cela a entraîné un redressement sensible des cours des produits laitiers industriels mais avec une situation très contrastée entre le marché de la matière grasse et celui de la protéine laitière. En effet, le prix du beurre a flambé, le cours de la poudre de lait écrémé, à l'inverse, restant à un niveau bas proche du prix d'intervention, en raison de l'importance des stocks publics qui pèsent sur le marché. Il avait atteint un creux historique à l'été 2016.

Dans ce contexte, le prix moyen du lait standard 38/32 a commencé une lente reprise à partir du mois d'août 2016 et se situait en juin 2017 à 324 euros/1000 l (contre 285 euros/1000 l en juillet 2016).

Cette hausse du prix du lait n'a pas été suffisante pour rétablir le revenu des éleveurs compte tenu de la forte diminution du volume produit sur l'année 2016 et des difficultés de trésorerie cumulées en 2015 et 2016.

Dans la filière laitière biologique, la hausse du nombre d'exploitations et du cheptel laitier certifiés bio se poursuit. En 2016, on dénombrait 3 054 exploitations détenant des vaches laitières bio, soit 11 % de plus qu'en 2015. Le nombre d'animaux a quant à lui progressé de 15 %. Selon une estimation, le prix moyen du lait bio a augmenté de 18 euros/1000 l en 2016 pour atteindre 462 euros/1000 l, soit un niveau de prix supérieur de 57 % au prix du lait conventionnel. Cette hausse régulière depuis 2013 traduit la pénurie relative de lait bio face à une demande croissante et la déconnexion entre ce marché et celui, excédentaire, du lait conventionnel.

Dans la filière laitière caprine, le marché a été relativement bien orienté en 2016 avec des ventes de fromages de chèvre dynamiques tirées par une demande intérieure soutenue. Dans ce contexte, la reprise modérée de la collecte après trois années de stagnation, n'a pas été suffisante pour répondre aux besoins des industriels et la hausse des importations de produits de report s'est poursuivie en 2016. Compte tenu de la pyramide des âges des éleveurs, les cessations d'activité restent encore nombreuses malgré la hausse du prix du lait et la baisse des coûts de production. Les installations ne permettent pas encore d'inverser cette dynamique.

Dans la filière du lait de brebis, au cours de la campagne 2016 (nov. 2015 à oct. 2016), la collecte française de lait de brebis a fortement augmenté (+ 6% par rapport à la campagne 2015).

Dans le secteur du porc, la production française a augmenté très légèrement en 2016 (+ 1 %) pour s'établir autour de 2,25 milliards de téc (tonnes équivalent carcasse). Cette évolution est similaire à celle constatée dans la quasi-totalité des principaux pays producteurs européens, à l'exception de la Belgique et du Danemark.

En 2016, au niveau économique, les producteurs ont bénéficié d'une situation favorable avec, d'une part, une baisse des prix de l'aliment (- 5 % par rapport à 2015 et - 13 % par rapport aux coûts moyens 2011-2015) et, d'autre part, une forte hausse du cours du porc à partir du mois de juin.

On relève par ailleurs des évolutions significatives avec :

- d'une part, une franche hausse des exportations de viandes fraîches et congelées à destination des pays tiers (+ 42 000 téc sur un an, notamment grâce un doublement en un an des exportations vers la Chine, qui devient ainsi le premier client de la France devant l'Italie). Cette hausse compense la diminution importante des exportations à destination de l'Union européenne (- 34 000 téc, notamment vers l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne) et la fermeture du marché russe qui a perduré en 2016. En contrepartie, la production française est dans une situation de dépendance plus forte à la demande chinoise ;

- d'autre part, la légère baisse de la consommation de viande porcine (- 1 % en 2016) qui concerne la viande fraîche et le jambon et qui s'accompagne d'une baisse des importations françaises (diminution qui s'amplifie : - 6,5 % en 2016 contre - 3 % en 2015).

Une tendance moins favorable semble s'être amorcée depuis le début 2017, les exportations françaises s'inscrivant en retrait, du fait notamment de la contraction de la demande chinoise. De fait, la production amorce une diminution. Toutefois, les prix du porc charcutier poursuivent cependant leur embellie et ceux de l'aliment continuent de baisser, ce qui conforte la situation économique des éleveurs.

Dans le secteur de la viande bovine, l'année a été marquée par les conséquences économiques de la crise laitière : la baisse des prix dans le secteur laitier a incité les éleveurs laitiers à faire abattre une partie de leurs animaux. Cela explique une partie de la hausse des abattages réalisés en 2016 (+ 2,9 % du nombre de vaches abattues mais -3,4 % pour les bovins mâles abattus, et stabilité pour les veaux) et cela a impliqué un décrochage des cours en 2016, qui ont été tirés par le prix des vaches laitières. Ils ont évolué en moyenne 6 à 7 % plus bas qu'en 2015 sur les dix premiers mois de l'année. En 2017, les cours semblent renouer avec un niveau proche de ceux constatés avant la crise.

En parallèle, le secteur a souffert en 2016 :

- d'un repli des échanges de bovins vivants finis qui aboutit toutefois à une augmentation de l'excédent commercial (+43 221 têtes, + 12 183 en téc) et d'une perturbation du marché des bovins maigres par les suites de la détection fin 2015 de foyers de fièvre catarrhale ovine (FCO). Les exportations de brouards légers ont reculé de 18 % en 2016 par rapport à 2015 et celles de brouards lourds, après une forte chute fin 2015, se sont rétablies et ont progressé de 12 %. Si le marché turc a été fermé pour les bovins maigres français, le marché italien a accru sa demande ;

- d'une contraction de la consommation de viande bovine de 0,6 % en 2016, qui est plus accentuée pour la viande de veau que pour la viande de gros bovins. Cette contraction va de pair avec une baisse des importations (- 7 % en volume et - 8 % en valeur) qui permet néanmoins de réduire le déficit du commerce extérieur de viande bovine.

Dans le secteur de la viande ovine, la production française enregistre une progression conséquente de + 3 % (+ 3,3 % en têtes et + 3,2 % en poids, pour s'établir respectivement à 4,5 millions de têtes et 83 000 téc). La même progression est constatée pour les abattages d'agneaux (3,7 millions de têtes, soit +2,7 % par rapport à 2015) et d'ovins adultes (0,6 million de têtes, soit + 1,4 %). Cette évolution est encourageante mais ne résorbe pas la baisse tendancielle observée depuis 2000 dans la production totale : - 25 % en têtes et - 22 % en poids.

La consommation de viande ovine continue sa baisse : elle atteint 2,7 kg par habitant (contre 2,8 kg en 2015 et 4,9 kg en 2000).

Les cours de l'agneau ont légèrement diminué en 2016 : ils s'établissent à 6,21 euros/kg en moyenne sur l'année, soit 1,6 % en-dessous du niveau de 2015. L'année 2017 a commencé avec un cours en net repli mais une augmentation notable a été amorcée au mois de juin 2017.

Dans le secteur de l'aviculture, l'année 2016 aura été marquée par l'épisode d'influenza aviaire H5N1 qui a sévi dans le Sud-Ouest du pays, et qui a particulièrement impacté la filière des palmipèdes gras. Ainsi, la filière foie gras en connu en 2016 une baisse de la production de 28 % par rapport à 2015, un solde commercial déficitaire en volume (-730 t) et en forte réduction en valeur (+ 22,6 millions d'euros contre + 56,7 millions d'euros en 2015).

Si la filière palmipède gras a pu recommencer sa production dans le Sud-Ouest au printemps 2016, elle a de nouveau été touchée en début d'année 2017, pour la seconde année consécutive, par un épisode d'influenza aviaire H5N8. La majeure partie de la filière des palmipèdes gras, ainsi que la filière avicole du Sud-Ouest, a subi pendant plusieurs mois de nouvelles mesures de restriction sanitaires qui impacteront à nouveau négativement l'économie des filières avicoles en 2017.

Dans les autres sections de la filière avicole, l'année 2016 s'est caractérisée par :

- pour la filière volaille, une consommation dynamique en France (+ 4,4 % en 2016), couverte par l'augmentation des importations, induisant une dégradation du solde du commerce extérieur de viande de volailles, devenu cette année déficitaire en volume (-54 000 tonnes) et en valeur (- 139 millions d'euros). En parallèle, la production a diminué et une nette baisse des exportations de poulets a été constatée par rapport à 2015 (- 10 %), qui résulte de la fermeture de marchés pays tiers à la suite de la grippe aviaire et de la poursuite des pertes de parts de marchés des opérateurs français face à leurs concurrents brésiliens sur le marché du « poulet grand-export » au Moyen-Orient ;

- pour la filière œuf, un léger recul de la production de 2,3 % par rapport à 2015 (elle atteint ainsi près de 14,3 milliards d'œufs de consommation). Dans le même temps, les prix ont reculé d'environ 7,2 % par rapport à 2015 (année particulière en raison de l'épisode d'influenza aviaire aux États-Unis qui avait profité à la filière européenne) mais restent supérieurs aux prix constatés en 2013 et 2014. Sur l'année civile, les exportations ont progressé moins rapidement (+ 1,5 %) que les importations (+ 10,3 %) ; la balance commerciale reste ainsi tout juste bénéficiaire en volume (+ 1 040 t). Au niveau de la consommation, la demande des consommateurs continuent à s'orienter vers des œufs issus de modes de production « alternatifs » (et en particulier plein-air) ;

Depuis le mois d'août 2017, la filière poudeuse est affectée par le scandale européen de la contamination d'élevages au Fipronil. Bien qu'à ce jour un seul élevage utilisant ce produit ait été identifié sur le territoire national, la France est concernée par cette crise en raison de l'importation d'œufs contaminés en provenance des Pays-Bas ou de Belgique, en général utilisés pour la fabrication d'ovoproduits. Il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences économiques de cette crise sanitaire sur la filière, notamment les éventuels impacts sur la consommation d'œufs. À ce stade, on constate toutefois une progression du prix des œufs français depuis le début du mois de septembre 2017. Cette hausse pourrait être due à l'abattage de cheptels aux Pays-Bas et en Belgique, à l'origine d'une contraction de l'offre européenne, et à la recherche d'œufs français par les opérateurs de l'aval. Par ailleurs, cette crise pourrait accélérer le mouvement d'orientation de la demande vers des œufs issus de poules élevées en plein air et en agriculture biologique ;

- pour la filière cunicole, des difficultés importantes liées notamment à la baisse continue et marquée de la consommation de la viande de lapin par les ménages français.

II - Secteurs des productions végétales

Viticulture

En 2016, la production commercialisable de vins s'est établie à 44,2 Mhl. Par catégorie de produit, elle se répartit comme suit :

- 20,9 Mhl de vins d'appellation d'origine protégée ;
- 12,8 Mhl de vins avec indication géographique protégée ;
- 3,9 Mhl d'autres vins ;
- 7,7 Mhl destinées à la production d'eaux-de-vie (dont Cognac et Armagnac).

Sur les dix premiers mois de la campagne 2016-2017 :

- les VSIG de France connaissent un recul des transactions en volume qui s'élèvent à 1,7 Mhl (- 11 %) avec des cours orientés à la baisse (rouges, blancs et rosés - avec ou sans mention du cépage) ;

- 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 en baisse de 10 % par rapport à la campagne précédente s'élève à 6,8 Mhl. Les cours accusent une baisse modérée quel que soit le type de vin considéré ;

- les volumes de transactions des vins à AOP sont en hausse pour les vins rosés mais en baisse pour les vins blancs et les vins rouge (exception faite du Sud-Ouest, Bordeaux y compris). Les cours sont orientés à la hausse de manière générale.

2 - Commerce extérieur 2016-2017

Sur les dix premiers mois de la campagne 2016-2017, les exportations françaises de vins augmentent légèrement en volume (+2,7 %) et plus franchement en valeur (+ 6,7 %). Les volumes exportés atteignent ainsi 11,83 millions d'hectolitres pour un chiffre d'affaires correspondant de 7,28 milliards d'euros soit un niveau record pour la période. Les deux tendances opposées observées depuis plusieurs années persistent avec d'une part, la baisse des exportations vers l'Union européenne (- 3 %) notamment vers le Royaume-Uni (- 9 %) et des exportations qui continuent d'augmenter vers les pays tiers, en particulier la Chine (+ 19 %) et les États-Unis (+ 16 %) qui constituent le premier marché en valeur.

Les importations françaises de vins ont baissé par rapport à 2015-2016 (- 3,3 %), après deux années déjà marquées par de fortes hausses des volumes importés (+ 19 % en 2014/2015 et + 12 % en 2015/2016). Ces importations sont constituées en majorité de vin en vrac sans indication géographique. En valeur, les importations françaises, qui atteignent 575 millions d'euros, affichent une hausse de 2,1 % par rapport à la même période. La part de l'Espagne dans les importations de vins françaises reste élevée et représente 70 % contre 74 % pour la même période 2015/2016.

3 - La production – récolte 2017

Les conditions climatiques ont été particulièrement difficiles en 2017 : des épisodes de gelées tardives au printemps ont touché la quasi-totalité des vignobles du pays et occasionné des dégâts importants sur les bourgeons, voire les ceps eux-mêmes, puis des orages de grêle ont touché certains bassins, enfin, la sécheresse des mois d'été a occasionné un déficit hydrique marqué dans plusieurs régions.

Les premières prévisions montrent que ces incidents climatiques pourraient affecter la récolte viticole française, qui pourrait se situer aux alentours de 37 à 38 millions d'hectolitres, soit un niveau inférieur de 17 % à la récolte 2016 et de 16 % par rapport à la moyenne quinquennale. Les vignobles d'Alsace, de Bordeaux, des Charentes (Cognac) et du Jura accuseraient des baisses de production particulièrement marquées (30 %, 51 %, 30 %, 57 % respectivement), tandis que la production en Val de Loire et en Bourgogne connaîtrait une augmentation par rapport à 2016 (7 % et 14 %). Cette estimation de récolte devra néanmoins être confirmée compte tenu des situations très hétérogènes au sein des vignobles et des effets de la sécheresse de cet été qui rendent difficile l'obtention d'estimations précises.

L'état sanitaire du vignoble est globalement satisfaisant et les vignes présentent une avance du cycle phénologique de 10 à 20 jours selon les vignobles.

Les estimations pour la récolte 2017 se répartissent comme suit :

- 17,8 Mhl de vins d'appellation d'origine protégée (-15 % par rapport à 2016) ;
- 12,0 Mhl de vins avec indication géographique protégée (-6 %) ;
- 2,4 Mhl d'autres vins (dont les dépassements des rendements autorisés en appellation et les vins sans indication géographique) (-39 %) ;
- 5,4 Mhl destinées à la production d'eaux-de-vie dont Cognac et Armagnac (-31 %).

Grandes cultures

S'agissant des céréales, sur le marché mondial, les deux dernières campagnes se caractérisent par une abondance de l'offre en céréales qui explique une tendance baissière des prix mondiaux, en dehors des pics induits par des accidents climatiques ponctuels.

Au niveau européen, la récolte de céréales a fortement chuté en 2016/17 avec pour conséquence un recul des origines européennes à l'exportation, alors même que la demande mondiale, notamment pour l'alimentation animale, apparaît soutenue.

En 2016/17, la récolte française en céréales a été particulièrement affectée par les conditions climatiques défavorables du printemps 2016. Ainsi, la production 2016 de céréales s'est établie à 54 millions de tonnes (Mt), soit - 21 % par rapport à la moyenne 2011-2015. La production de blé tendre a connu une chute encore plus forte à près de - 24 % (27 Mt) du fait d'une diminution des rendements de l'ordre de - 27 % à 54 quintaux/hectare.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

II. ANNEXE N°2. PRÉCISIONS SUR LES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES POUR L'AGRICULTURE

Le secteur agricole, comme les autres secteurs de l'économie, se voit appliquer des **dispositifs généraux d'exonération de cotisations sociales patronales**, qui ont été renforcés dans le cadre du « Pacte de responsabilité et de solidarité ». En outre, les employeurs agricoles bénéficient de **dispositifs d'exonération spécifiques à l'agriculture** qui soutiennent l'emploi des filières agricoles.

Ce soutien concerne particulièrement les activités fortement utilisatrices de main d'œuvre saisonnière telles que la viticulture, l'arboriculture et l'horticulture.

Pour venir en aide aux agriculteurs touchés par des crises **des mesures de réduction des cotisations personnelles** ont été mises en œuvre fin 2015 et début 2016 pour l'ensemble des agriculteurs.

Enfin, **en vue de favoriser l'installation de jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, ceux-ci bénéficient du dispositif de droit commun** qui consiste en **l'exonération partielle et dégressive des cotisations sociales pendant cinq ans**.

Aperçus des avantages sociaux au bénéfice de l'agriculture

I. Dispositifs généraux d'allègement de cotisations sociales

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

Ces allègements datent de 2003 avec la mise en œuvre de la réduction dite « Fillon ». Ils ont été renforcés par le pacte de responsabilité et de solidarité qui comprend une série de mesures, notamment :

- une réduction du taux de la cotisation famille de 1,8 point pour les salaires compris jusqu'à 1,6 SMIC à effet 2015, puis pour les salaires jusqu'à 3,5 SMIC à compter du 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 allègements sont estimés à 1 339 millions d'euros en 2018 contre 1 314 millions d'euros en 2017 (+1,9 %).

II. Dispositif spécifique d'exonérations de cotisations patronales pour l'emploi de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (TO-DE) en agriculture

2.1 - Historique du dispositif

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

Les dernières réformes de ce dispositif sont :

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

- la réforme de 2013 qui a supprimé l'exonération de la cotisation accidents du travail et ciblé le dispositif sur les bas salaires en modifiant le point de sortie du dispositif et la pente de dégressivité : les exonérations sont centrées sur les salaires n'excédant pas 1,5 SMIC ; l'exonération est entière pour les rémunérations allant jusqu'à 1,25 SMIC, puis dégressive au-delà ;

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

2.3 - Évaluation du coût des exonérations de charges patronales en faveur de l'emploi de travailleurs saisonniers. Les données qui suivent sont présentées en année de facturation et non en année civile (l'année 2016 de facturation correspond aux périodes d'activité du dernier trimestre 2015 et des 3 premiers trimestres 2016).

En 2016, 71 300 établissements ont eu recours à 904 000 contrats TO-DE pour 148 millions d'heures et une masse salariale de 1,6 milliard d'euros.

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

La facturation 2016 du dispositif TO-DE, établie par la Caisse centrale de mutualité sociale agricole en février 2017, s'élève à 470,4 millions d'euros contre 495,4 millions d'euros en 2015.

La baisse du coût est liée à deux facteurs essentiels : des volumes de récoltes en baisse, notamment en arboriculture et viticulture, et le retard des vendanges dans les vignobles septentrionaux provoquant un décalage de l'emploi saisonnier de septembre à octobre (compte tenu du décalage d'un trimestre entre la période d'emploi et la période d'émission des cotisations, ce retard occasionne un déport de facturation sur 2017). Le dispositif est, par nature, extrêmement sensible aux aléas climatiques et l'année 2016 le confirme une nouvelle fois.

Établie avec l'hypothèse d'un cycle végétatif habituel, la prévision de dépense au titre de 2018 s'élève à 480 millions d'euros¹.

Les moindres recettes de cotisations correspondant aux exonérations sont intégralement compensées par l'État sur les crédits budgétaires du programme 149 (action 25 - Protection sociale) de la mission AAFAR du budget du ministère de l'agriculture et l'agroalimentaire (MAA). Le report de charges constaté au 31/12/2016 au titre des exonérations de cotisations s'élève à 79,4 millions d'euros dont 79,1 millions d'euros pour TO-DE et 0,3 million d'euros pour les contrats vendanges (dispositif supprimé en 2015).

III. Les mesures de réduction des cotisations personnelles des exploitants agricoles

Depuis 2015, dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, les exploitants agricoles dont les revenus sont inférieurs à 55 000 euros par an bénéficient d'un taux réduit de cotisations familiales. Le taux est diminué de 5,25 % à 2,15 % (3,1 points en moins) pour les revenus inférieurs à 43 000 euros ;

Les exploitants aux revenus les plus modestes ont vu baisser leurs cotisations avec la réduction de la cotisation minimale maladie en 2015, puis sa suppression en 2016.

En 2016 et 2017, tous les exploitants ont bénéficié d'une diminution de sept points du taux de la cotisation d'assurance maladie (de 10,04 % à 3,04 %).pour une charge budgétaire de 480 millions d'euros.

IV. Le contrat emploi-formation agricole (article L. 718-3 CRPM)

Il peut être conclu un contrat emploi-formation agricole en alternance ouvrant droit aux mêmes exonérations que le contrat de professionnalisation. Ce contrat, d'une durée maximale de 18 mois compte tenu d'une possibilité de renouvellement, s'adresse aux salariés pour lesquels un CDD peut être conclu pour assurer un complément de formation professionnelle ainsi que, s'ils ont besoin d'un complément de formation, aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux anciens stagiaires de la formation professionnelle agricole et aux bénéficiaires du RSA. Les coûts relatifs aux périodes de formation sont pris en charge au titre du congé individuel formation-CDD. Le coût du dispositif est non significatif.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

¹ Provision qui n'intègre pas les conditions particulières à l'exécution de l'année en cours (voir infra).

III. ANNEXE N° 3. DONNÉES SUR LES RISQUES D'APUREMENT EUROPÉEN

Les risques de refus d'apurement en 2017

La Commission européenne a publié en 2017 trois décisions ad hoc.

La première **décision ad hoc 52** représente un montant d'apurement de **47,1 millions d'euros**. L'essentiel de ce montant est lié à d'anciennes créances de FranceAgriMer, pour les exercices de 2008 à 2010 (46,3 millions d'euros). Des irrégularités dans les délais de procédures et d'émission de titres exécutoires concernant la gestion d'anciens dossiers ont été constatées. Ces dossiers concernaient des opérateurs d'envergure nationale : les montants étaient importants et des procédures contentieuses ont été engagées par les bénéficiaires (Lactalis, Sodiaal, Fléchar, Optyma...), retardant ou annulant des ordres de recouvrement.

La **décision ad hoc 53** s'élève à **8,1 millions d'euros** et clôture deux enquêtes.

Pour la mesure « Jeunes agriculteurs », les auditeurs ont notamment reproché une insuffisance des contrôles administratifs et le contrôle tardif de la conformité des réalisations avec le plan de développement, aboutissant au reversement de 4 millions d'euros.

Pour les mesures 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, aboutissant à un reversement de 4,1 millions d'euros.

La **décision ad hoc 54** représente **166,7 millions d'euros**. L'essentiel du reversement portait sur les restitutions octroyées pour les exportations de volailles, au cours des 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 120,9 millions d'euros.

Dans le cadre de l'audit sur les axes 1 et 3 du FEADER, la Commission européenne a reproché 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 correction financière finale est de 15,3 millions d'euros.

La clôture des enquêtes relatives à la certification des comptes des organismes payeurs pour les exercices 2012 et 2013 a conduit à un reversement global de 28,1 millions d'euros. L'augmentation des corrections financières relatives à l'apurement des comptes des organismes payeurs est liée à un renforcement des lignes directrices qui cadrent les travaux de certification des comptes.

Enfin, 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, aboutissant à une sanction financière de 2,4 millions d'euros.

Risques d'apurement encourus par la France pour les exercices 2018 et suivants

Les apurements les plus élevés qui auront très certainement un impact sur le budget national 2018 sont les suivants :

1. 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...), qui a conduit la France à saisir le Tribunal de l'Union européenne.

2. POSEI (années 2012 à 2014) (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité)

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 11,9 millions d'euros par la Commission européenne.

3. LEADER

Dans le cadre de l'enquête relative au programme LEADER, les auditeurs ont conclu à une insuffisance des contrôles notamment en matière de marchés publics, du caractère raisonnable des coûts et de maîtrise des risques de conflits d'intérêts. Compte tenu du nombre de contrôles défectueux, une sanction de 10 % de l'aide versée pour les années 2014 et 2015 est envisagée, soit 14,7 millions d'euros.

4. Mesures de promotion

Les auditeurs ont constaté des lacunes dans le fonctionnement des contrôles administratifs applicables à la sélection des organismes d'exécution avec notamment l'absence de respect du principe de transparence et d'égalité de traitement des soumissionnaires ainsi qu'un manque de transparence et d'égalité de traitement dans les décisions d'attribution. Ces manquements conduisent à une demande de reversement provisoire de 4,5 millions d'euros. Les échanges contradictoires sont achevés et la décision finale de la Commission européenne est attendue.

Un certain nombre d'autres enquêtes sont à des stades variables d'avancement. Les apurements qui en découleront sont susceptibles d'affecter le budget national 2018 ou les suivants, selon la vitesse d'avancement des procédures :

1. Aides surface (campagne 2015)

L'enquête surface débutée en 2016 a conduit la Commission européenne à demander le reversement de 10 % des aides pour les campagnes 2015 et 2016, soit 630 millions d'euros par campagne. Ces conclusions s'appuient sur les retards observés dans la gestion de la campagne PAC 2015 ainsi que sur une divergence d'appréciation de l'éligibilité de certaines zones peu productives.

Les travaux de chiffrage menés par les autorités françaises devraient permettre de faire diminuer très significativement la sanction appliquée à la suite de cette enquête.

2. 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) 1, 2, 5).

3. Conditionnalité des aides (campagnes 2014 et 2015)

Bien que la Commission européenne ait relevé une amélioration dans la gestion de la conditionnalité des aides, les conclusions de l'audit sur les campagnes 2014 et 2015 ont mis en évidence une insuffisance de définition du risque d'érosion des sols ainsi qu'un contrôle lacunaire de l'hygiène du lait, dans le cadre des contrôles conditionnalité. Une correction forfaitaire de 5 % des aides versées, soit 75 millions d'euros est envisagée pour ce dossier.

4. 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. À la suite de différents échanges avec les autorités françaises et en particulier la fourniture d'une nouvelle évaluation du risque financier, la commission a réduit sa proposition de correction financière au titre des montants payés au cours de la campagne 2014 de 27,8 millions d'euros à 14,3 millions d'euros.

5. 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, levée des suspensions d'agrément avant validation effective des évolutions statutaires requises par les AG des OP) ainsi que des déficiences relatives aux programmes opérationnels (défaut de contrôle de la valeur de la production commercialisée, défaut de contrôle du caractère raisonnable des coûts des opérations financées...). Ces constats ont conduit les auditeurs à demander un reversement forfaitaire initial de 10 % des aides. À la suite des éléments complémentaires fournis en 2017, le montant du reversement a été limité à 14,9 millions d'euros au lieu des 21,1 millions d'euros initialement prévus. Les autorités françaises ont également mis en place un plan d'actions pour éviter le renouvellement de ces anomalies pour les campagnes à venir.

6. Certification des comptes des organismes payeurs (exercices financiers 2014 et 2015)

Dans le cadre des exercices de certification des comptes, la CCCOP a constaté des taux d'erreur élevés dans la gestion des fonds agricoles, en particulier concernant le FEADER. Dans ce cadre, la Commission européenne a ouvert plusieurs enquêtes de conformité et propose des corrections financières significatives par extrapolation du taux d'erreur observé. Les échanges contradictoires sont en cours pour les dossiers pour lesquels le risque de correction financière est évalué à 83 millions d'euros.

7. Investissements. Axes 1 et 3

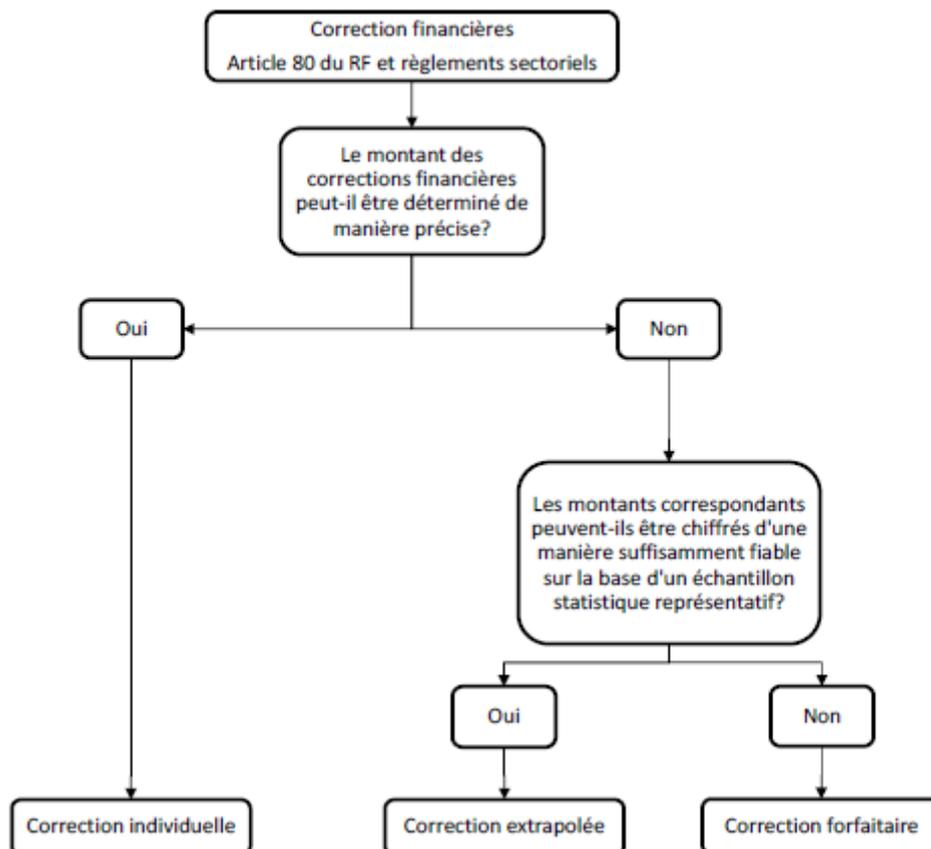
L'enquête sur les mesures d'investissements a également relevé une insuffisance des contrôles de conformité des procédures de passation des marchés publics et du contrôle du caractère raisonnable des coûts des investissements présentés à l'aide, conduisant à une sanction financière prévisionnelle de 25,5 millions d'euros. Les échanges contradictoires se poursuivent pour ce dossier.

8. Investissements dans le secteur viti-vinicole

Les auditeurs proposent pour cette enquête une correction forfaitaire de 5 %, soit 8,5 millions d'euros pour les motifs suivants : dans certains cas, l'aide a été versée avant la fin des contrôles et le caractère raisonnable des coûts est insuffisamment vérifié. Les échanges contradictoires se poursuivent pour ce dossier.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Le schéma ci-après précise la casuistique des sanctions mentionnées dans l'article 80 du règlement financier.



Source : Communication de la commission au Parlement européen et au Conseil « Application de corrections financières nettes aux États membres dans les domaines de l'agriculture et de la politique de cohésion »

Les corrections financières nettes entraînent pour l'État membre concerné une perte de fonds de l'UE. Elles donnent lieu à des recettes provenant de la restitution des sommes qui ont été indûment payées et sont traitées comme des recettes affectées du budget européen.

Plus précisément, dans le secteur agricole, les corrections financières sont imposées aux États membres par la Commission au terme d'une procédure d'apurement de conformité. Pour les États, elles prennent deux formes de pénalisation nette :

- pour le FEAGA, on procède aux corrections financières en déduisant les montants en question des paiements mensuels effectués par la Commission au cours du deuxième mois qui suit la décision prise par cette dernière d'imposer une correction financière à l'État membre concerné.
- pour le Feader, les corrections financières se font au moyen d'un ordre de recouvrement imposant à l'État membre concerné de rembourser ces montants au budget de l'UE.

La Commission européenne adopte chaque année entre deux et quatre décisions d'apurement de conformité sur un ensemble de corrections financières individuelles. En 2013, elle a adopté quatre décisions de ce type, qui couvrent 147 corrections financières nettes individuelles pour un montant total de 1,1 milliard d'euros (soit 2 % des dépenses de la PAC inscrites au budget pour l'exercice 2013).

Corrections financières nettes adoptées en 2013

(en euros)

Décision:	40	41	42	43	TOTAL
FEAGA	285 582 274	-130 136 896,33	-142 637 397	-303 566 912	-861 923 480
Feader	-104 699 558	-88 444 255	-32 467 218	-10 598 290	-236 209 321
AUTRES	-7 091 796	-8 757 551	-2 661 224	-121 357	-18 631 930
TOTAL	-397 373 628	-227 338 703	-177 765 840	-314 286 560	-1 116 764 733

Source : Communication de la commission au Parlement européen et au Conseil « Application de corrections financières nettes aux États membres dans les domaines de l'agriculture et de la politique de cohésion »

La procédure de corrections financières prend un certain temps en raison des différentes étapes qu'il est nécessaire de franchir.

Le schéma ci-dessous en illustre les délais usuels.

Année	Mois	Étape de la procédure	Phase de la procédure	Ampleur de la correction financière
2014	J	LANCEMENT DE LA PROCÉDURE	Phase contradictoire avec l'EM	la correction financière peut porter sur des dépenses engagées 24 mois avant la notification
	F	Mission d'audit		
	M			
	A	Compte rendu de la mission et notification des constatations à l'EM		
	M			
	J			
	J			
	A	Réunion bilatérale avec l'EM pour analyser les insuffisances détectées, les mesures à prendre et les risques pour le budget de l'UE		
	O			
	N			
2015	J		Phase de conciliation pour l'EM	la correction financière peut porter sur des dépenses engagées après la notification de la constatation, jusqu'à ce que l'EM apporte la preuve que des mesures de correction ont été prises.
	F			
	M	Notification de la correction financière à l'EM et ouverture de la procédure de conciliation		
	A			
	M	Procédure de conciliation (à la demande de l'EM) L'organe de conciliation est indépendant de la COM et de l'EM. Il a pour rôle de concilier les positions des deux parties. Ses conclusions ne sont pas contraignantes pour la COM.		
	J			
J				
A				
S				
O				
N				
D	Lettre finale à l'EM mentionnant la correction financière définitive			
2016	J	FIN DE LA PROCÉDURE	Comitologie et procédure décisionnelle de la COM	
	F			
	M	Décision de la Commission relative aux corrections financières		
	A			
M				
M				
J	Remboursement effectif au budget de l'UE par l'EM			

Source : communication de la commission au Parlement européen et au Conseil « Application de corrections financières nettes aux États membres dans les domaines de l'agriculture et de la politique de cohésion »

Pour un audit lancé en 2014, qui, par hypothèse, concerne des années antérieures, l'issue de la procédure peut n'intervenir qu'en milieu d'année 2016. Comme les corrections peuvent concerner que des paiements engagés 24 mois avant la notification de l'audit, les corrections financières définitives sont susceptibles de concerner des exercices clos depuis plusieurs années.

Le nouveau règlement horizontal sur la politique agricole commune a renforcé les pouvoirs de la Commission. Celle-ci peut désormais réduire ou suspendre les paiements mensuels (FEAGA) ou intermédiaires (Feader) dans les conditions suivantes:

- lorsqu'«un ou plusieurs des éléments clés du système de contrôle national en cause font défaut ou sont inopérants en raison de la gravité ou de la persistance des déficiences constatées» (ou lorsque le système de recouvrement des paiements irréguliers présente de graves déficiences similaires) et que :

- les déficiences sont permanentes et ont donné lieu à au moins deux décisions de corrections financières ;

ou

- la Commission en conclut que l'État membre concerné n'est pas en mesure de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour remédier à la situation dans l'immédiat, conformément à un plan d'action comportant des indicateurs de progrès clairs qui doivent être établis après consultation de la Commission.

On relève que la décision de suspension des paiements correspond à des manquements des États membres *a priori* sérieux.

Source : Commission européenne

IV. ANNEXE N° 4. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT « POUR UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS « ZÉRO DÉFAUT »

Publier une charte de la politique de sécurité sanitaire des aliments consacrant quelques grands principes

Recommandation n° 1 : consacrer et ordonner le système de maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation autour des principes d'exhaustivité, de réactivité et de profondeur.

Recommandation n° 2 : faire évoluer les principes applicables à la sécurité sanitaire des aliments vers la consécration d'un principe de séparation des activités de gestion et d'évaluation des risques.

Faciliter et mieux valoriser la responsabilité de premier rang des entreprises

Recommandation n° 3 : clarifier et s'assurer de la portée opérationnelle de la responsabilité principielle des entreprises au regard de la sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n° 4 : systématiser et populariser les différents vecteurs d'appropriation des normes de sécurité sanitaire des aliments par les entreprises et l'ensemble des parties prenantes.

Recommandation n° 5 : veiller à une application homogène des normes dont les conditions ne sont pas remplies aujourd'hui au risque de susciter un sentiment d'iniquité.

Recommandation n° 6 : développer les analyses de risques de défauts dans la mise en œuvre des obligations d'autocontrôle en tenant pleinement compte d'éventuels effets des variables microéconomiques.

Recommandation n° 7 : mettre à l'étude des mécanismes financiers favorisant sous certaines conditions la mise à niveau des entreprises du secteur afin qu'elles puissent satisfaire au mieux les exigences de sûreté sanitaire.

Recommandation n° 8 : conduire une concertation entre acteurs privés et publics pour avancer dans le sens de guides de bonnes pratiques et de mutualisation des données des autocontrôles dans la perspective d'améliorer l'information et d'harmoniser les pratiques des professionnels.

Recommandation n° 9 : réaliser un contrôle systématique des plans de maîtrise sanitaire (PMS) et en faire un élément à part entière de la programmation des contrôles et des suites réservées aux contrôles.

Recommandation n° 10 : exercer une vigilance renforcée sur la mise en œuvre pratique des analyses réalisées dans le cadre des programmes d'autocontrôle des entreprises.

Recommandation n° 11 : mettre en œuvre un système d'échanges d'informations sur les résultats des analyses d'autocontrôle entre les professionnels et l'ANSES afin de constituer une base de données permettant l'analyse des risques dans une optique cognitive dont les résultats doivent être utiles aux professionnels.

Mieux valoriser les interventions publiques

Recommandation n° 12 : compte tenu des effets d'une éventuelle concurrence fiscale dans ce domaine, il serait souhaitable que les primes d'une harmonisation des principes de financement des contrôles publics puissent être suivies de développements plus concrets.

Recommandation n° 13 : engager une réflexion sur les moyens d'assurer une valorisation plus systématique des garanties sanitaires résultant des interventions publiques de maîtrise des risques tant auprès des producteurs que sur les marchés, en développant l'information.

Recommandation n° 14 : clarifier les flux de financement des différentes composantes de l'appareil de sécurité sanitaire des aliments.

Pour une meilleure intégration européenne

Recommandation n° 15 : approfondir l'intégration européenne de la politique de sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n° 16 : veiller à la transparence et à la mise en œuvre des recommandations des audits réalisés par les services européens et rechercher les moyens plus systématiques de la garantir.

Recommandation n° 17 : réaliser un audit indépendant des conditions dans lesquelles les pays européens mettent en œuvre le principe d'analyse scientifique des risques et appliquent le principe de précaution dans sa conciliation avec le principe d'innovation en appliquant cet audit à la Commission européenne elle-même.

Recommandation n° 18 : demander à la DG Santé de la Commission européenne d'établir une enquête transversale sur la réalité des potentiels de contrôle et leur exploitation dans les différents pays européens et réfléchir à la création d'une Agence de notation des pays au regard de la sécurité sanitaire des aliments.

Aller vers une organisation plus intégrée de la politique de sécurité sanitaire des aliments

Recommandation n° 19 : assurer une gestion rigoureuse et cohérente des délégations sanitaires et, notamment, prévoir un compte rendu annuel détaillé des activités conduites par les délégataires.

Recommandation n° 20 : compléter et rendre interopérables les systèmes d'information ministériels en y intégrant les éléments pertinents relevés par l'ensemble des services administratifs (ministère de l'environnement, inspection du travail, services municipaux d'hygiène...).

Recommandation n° 21 : soumettre à une étude de préfiguration la réunion des moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments dans une agence publique.

Consolider les entités publiques d'analyse et de recherche

Recommandation n° 22 : reconsidérer l'attribution à l'Anses de responsabilités de gestion des produits réglementés dans le cadre d'une consécration par les principes européens de la séparation de l'évaluation des risques et de la gestion et éviter que la structure de financement de l'agence ne recèle des incitations à négliger les missions les plus coûteuses.

Recommandation n° 23 : développer l'influence scientifique de l'Anses en Europe.

Recommandation n° 24 : mettre à niveau l'influence de l'Anses comme centre de laboratoires de référence en Europe.

Recommandation n° 25 : structurer autour de l'agence une plateforme de recherche publique forte et dédiée en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n° 26 : mettre à niveau les capacités d'expertise du Service commun des laboratoires (SCL) dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments en le dégagant d'analyses de routine dans la mesure où cette réorientation permettrait de préserver, à tout le moins, les capacités d'analyse nécessaires à la maîtrise des risques sanitaires.

Recommandation n° 27 : redistribuer les compétences des laboratoires publics à raison d'une distinction entre missions de routine et missions de référence dans le cadre d'un examen concerté des moyens d'assurer le maillage territorial par les laboratoires d'analyse départementaux nécessaire pour prévenir une attrition subie d'une infrastructure nécessaire à la maîtrise des risques sanitaires de l'alimentation.

Améliorer la lisibilité des financements budgétaires

Recommandation n° 28 : élaborer un document de politique transversale portant sur la politique de sécurité sanitaire des aliments et, à tout le moins, un jaune budgétaire permettant de regrouper les masses budgétaires, en dépenses et en recettes, aujourd'hui dispersées au risque d'un défaut de lisibilité.

Recommandation n° 29 : regrouper les moyens de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments dans un budget opérationnel de programme unifié, au moins pour les crédits des services déconcentrés.

Recommandation n° 30 : pour accroître la lisibilité des choix budgétaires, affecter les dépenses de personnel aux différentes catégories d'interventions mises en œuvre dans le cadre des crédits de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation des différents programmes budgétaires, et, en particulier, du programme 206 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR) ».

Recommandation n° 31 : compléter les indicateurs de performance du programme 206 par l'élaboration d'un indice fin d'exhaustivité des contrôles.

Améliorer l'efficacité du système public de maîtrise des risques sanitaires

Recommandation n° 32 : compte tenu de l'étiage atteint par les effectifs des contrôles sanitaires des différents services, qui justifie à tout le moins une pause dans les ajustements de moyens, voire un comblement des déficits les plus manifestes (surveillance des abattoirs de volailles, des végétaux, des établissements de remise directe...) afin d'élever le niveau de surveillance dans ces domaines, rechercher des progrès de productivité dans des arbitrages organisationnels et fonctionnels devant concerner l'ensemble des infrastructures publiques de la sécurité sanitaire agroalimentaire et leurs actions.

Recommandation n° 33 : veiller à un meilleur appariement des déploiements territoriaux d'effectifs avec les enjeux du contrôle.

Recommandation n° 34 : mettre à niveau les moyens d'exercer les « compétences rares » du système de maîtrise des risques sanitaires.

Recommandation n° 35 : veiller à ce que les interventions du service national des enquêtes (SNE) de la DGCCRF conservent la nature spécifique des activités d'un service d'enquête.

Recommandation n° 36 : mettre à niveau les effectifs de la brigade nationale des enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) de la DGAL.

Recommandation n° 37 : veiller, dans la mesure du possible, à ce que les saisines de la BNEVP dans le cadre de sa fonction d'assistance au service public de la justice soient ciblées sur des affaires dont le classement ne soit pas une issue si fréquente.

Recommandation n° 38 : accroître le taux de réalisation des plans de surveillance et de contrôle programmés.

Recommandation n° 39 : auditer la robustesse et la significativité des échantillons prélevés dans le cadre de la mise en œuvre des plans de surveillance et de contrôle au regard des critères d'une analyse de risques fiable et en tirer toutes les conséquences sur la programmation des contrôles.

Recommandation n° 40 : explorer les voies d'optimisation des moyens mis en œuvre dans le cadre de la politique de sécurité sanitaire des aliments, notamment au sein du programme 206, pour préserver l'intégrité des missions de contrôle de la sûreté sanitaire des aliments.

Recommandation n° 41 : rechercher des marges d'évolution des contrôles, notamment en recherchant dans le cadre européen les voies d'une optimisation des moyens consacrés aux plans de surveillance et de contrôle pour permettre une meilleure adéquation avec l'analyse nationale des risques et les priorités nationales qu'elle doit pouvoir, à bon droit, intégrer, mais aussi par le développement de voies innovantes de contrôle prenant en compte les engagements et les données relatives aux établissements.

Recommandation n° 42 : réévaluer le partage des surveillances sanitaires entre les produits végétaux et les denrées animales en fonction de la réalité des risques.

Recommandation n° 43 : placer à un haut niveau la vigilance de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur les problématiques de sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n° 44 : respecter les fréquences de contrôle fixées par la DGCCRF.

Recommandation n° 45 : fixer une fréquence plancher aux contrôles, tout en la raccourcissant pour les établissements présentant des risques plus élevés.

Recommandation n° 46 : mettre réellement en œuvre les principes de programmation des enquêtes de la DGCCRF fondés sur l'analyse de risques.

Recommandation n° 47 : améliorer l'information sur le niveau du plan de charge de la DGCCRF dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation et sur les prolongements réservés à ses interventions. Le cas échéant, mettre en œuvre une politique plus systématique de suites.

Recommandation n° 48 : combler les trous du contrôle résultant notamment des nouvelles formes de commercialisation des aliments par voie numérique.

Recommandation n° 49 : veiller à l'application de l'instruction technique du directeur général de l'alimentation destinée à garantir l'application systématique de suites dans le cadre des contrôles mettant en évidence des non conformités.

Recommandation n° 50 : réunir les conditions d'une harmonisation des suites coercitives données aux contrôles.

Recommandation n° 51 : définir une politique pénale harmonisée dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

Recommandation n° 52 : développer l'information sur les mesures de gestion mises en œuvre dans le prolongement des plans de surveillance et de contrôle. Confier un audit sur ce point au CGAAER.

Recommandation n° 53 : donner toute son efficacité au financement des objectifs de sobriété en produits phytopharmaceutiques dessinés par le plan Ecophyto.

Recommandation n° 54 : réaliser un audit européen permanent des principaux points d'entrée des produits importés en provenance de pays tiers et en assurer une publication actualisée en continu.

Renforcer la veille sanitaire dans toutes ses dimensions

Recommandation n° 55 : donner ses prolongements au plan interministériel de renforcement de la veille sanitaire publié en décembre 2014 qui doit être approfondi dans le sens d'une meilleure efficacité du dispositif.

Recommandation n° 56 : conduire un retour d'expérience rigoureux portant sur les circonstances apparemment diverses qui ont pu entraîner le déclenchement et l'aggravation de la crise d'influenza aviaire.

Recommandation n° 57 : renforcer tout particulièrement les moyens d'analyse de la prévalence des pathologies de santé publique liées à l'alimentation.

Recommandation n° 58 : développer les études sur l'impact monétaire des différentes composantes des pathologies sanitaires liées à l'alimentation.

Recommandation n° 59 : consacrer la sécurité sanitaire des aliments comme une priorité à part entière de la stratégie nationale de recherche.

Recommandation n° 60 : recenser les situations de déficit local de l'offre vétérinaire et mettre en œuvre une politique de lutte contre les « déserts vétérinaires ».

Recommandation n° 61 : veiller à ce que l'État assume avec régularité ses obligations sociales envers les vétérinaires qu'il mandate.