

N° 108

---

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

# RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

## LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

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

*Rapporteurs spéciaux* : MM. Alain HOUPERT et Yannick BOTREL

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION (RAPPORTEUR SPÉCIAL : ALAIN HOUPERT)</b>	
I. UN BUDGET EN BAISSSE EN 2015 .....	13
A. UNE CONTRACTION DE 7,9 % DES CP MAIS UNE HAUSSE DE 4,2 % DES AE .....	13
B. LE RESPECT DES PLAFONDS PRÉVUS PAR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE .....	14
II. LES CRÉDITS PUBLICS DESTINÉS À L'AGRICULTURE ET LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION.....	15
A. UNE MISSION MARQUÉE PAR DES DISPOSITIFS D'INTERVENTION, LARGEMENT COFINANCÉS PAR L'UNION EUROPÉENNE.....	15
B. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES D'UN MONTANT D'ENVIRON 3 MILLIARDS D'EUROS EN 2015 .....	18
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>ANALYSE PAR PROGRAMME</b>	
I. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : ALAIN HOUPERT).....	21
A. UN AMAIGRISSEMENT BUDGÉTAIRE DANS LE CONTEXTE DE L'APPLICATION DE LA NOUVELLE PAC .....	21
1. <i>Un amaigrissement budgétaire</i> .....	22
2. <i>Une restructuration budgétaire</i> .....	22
a) Évolution de la structure des dépenses par action.....	22
b) Évolution de la structure des dépenses par nature .....	24
3. <i>Un projet de budget placé sous le signe de la nouvelle PAC</i> .....	26
a) La nouvelle PAC.....	26
b) La France subira les effets de la redéfinition budgétaire de la PAC .....	28
B. UN SOUTIEN AUX FILIÈRES QUI SUSCITE DES INQUIÉTUDES.....	30
1. <i>Une réduction des aides consacrées à l'adaptation des filières à l'évolution des marchés</i> .....	31
2. <i>Une action majoritairement consacrée à l'outre-mer, à l'avenir inquiétant</i> .....	32
C. LA GESTION DES CRISES ET ALÉAS CLIMATIQUES, UNE PRÉOCCUPATION CROISSANTE EN QUÊTE DE STATUT BUDGÉTAIRE.....	33
D. LES SOUTIENS AUX EXPLOITATIONS AGRICOLES, UNE POLITIQUE PUBLIQUE CONFRONTÉE À DES DÉFIS QU'ELLE NE RELÈVE PAS .....	34

E. UNE « TERRITORIALISATION BUDGÉTAIRE » QUI POSE PROBLÈME.....	37
F. OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE AGRICOLE STRUCTURELLE.....	39
G. POUR UNE OPTIMISATION DE LA GESTION DES INTERVENTIONS AGRICOLES.....	41
<b>II. LE PROGRAMME 149 « FORÊT » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : YANNICK BOTREL) .....</b>	<b>43</b>
A. DES CRÉDITS QUI REFLÈTENT LE SOUTIEN CONTINU DU GOUVERNEMENT À LA FILIÈRE.....	43
B. ANALYSE PAR ACTION.....	45
1. Action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt » : le devenir de l'Office national des forêts (ONF) au centre des préoccupations du Gouvernement.....	45
2. Action 12 « Développement économique de la filière et gestion durable » :.....	47
3. Action 13 « Fonds stratégique de la forêt et du bois » : gage de cohérence et d'efficacité du soutien du Gouvernement à la filière.....	50
<b>III. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : YANNICK BOTREL) .....</b>	<b>52</b>
A. LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, PREMIER OBJECTIF DE LA POLITIQUE AGRICOLE.....	52
B. ANALYSE PAR ACTION.....	55
<b>IV. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : ALAIN HOUPERT).....</b>	<b>63</b>
A. UN PROGRAMME SUPPORT ATTENDU À HAUTEUR D'ENVIRON 724,2 MILLIONS D'EUROS EN 2015 .....	63
B. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE », UNE CONTRIBUTION MODESTE À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES .....	66
1. Les dépenses de personnel, une maîtrise hésitante.....	66
2. Une forte hausse des restes à payer.....	67
3. Une gestion des ressources humaines qui gagnerait à être moins administrative et plus stratégique.....	67
4. Tirer les conséquences de la régionalisation de la gestion du Feader.....	70

### TROISIÈME PARTIE

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

(RAPPORTEUR SPÉCIAL : ALAIN HOUPERT)

<b>I. UNE MISSION QUI PREND DE L'AMPLEUR MAIS DONT LES MOYENS EFFECTIFS SONT ENCORE INCERTAINS .....</b>	<b>71</b>
A. L'ÉVOLUTION DU DÉSÉQUILIBRE ENTRE LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU COMPTE.....	71
B. LES ACTIONS.....	73

<b>II. OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....</b>	<b>74</b>
<b>A. LE PROGRAMME 775 « DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT EN AGRICULTURE » .....</b>	<b>74</b>
<b>B. LE PROGRAMME 776 « RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION EN AGRICULTURE » .....</b>	<b>75</b>
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ .....</b>	<b>79</b>
<b>• ARTICLE 47 Modification du dispositif d'exonération en faveur de l'emploi saisonnier agricole (Rapporteur spécial : Alain Houpert) .....</b>	<b>79</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>83</b>
<b>L'AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>85</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>87</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Les principales observations de votre rapporteur spécial Alain Houpert

1 - Avec 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) le projet de budget 2015 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » enregistre des **évolutions contrastées** : une hausse des AE (+ 4,2 %) et une réduction des CP (-- 7,9 %). Cet effet de ciseaux traduit la **poursuite de l'application de la nouvelle programmation financière agricole européenne**. Votre rapporteur spécial ne peut donc s'associer à la présentation fournie par le Gouvernement selon laquelle le projet de budget manifesterait à la fois un engagement en faveur de l'agriculture et la contribution délibérée du ministère à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

2 - Selon votre rapporteur spécial, Alain Houpert, cette « lecture » est d'autant moins justifiée que :

- d'une part, le compromis agricole européen se traduit par **de moindres ambitions pour nos productions agricoles**, alors que l'Europe pourrait davantage contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux ;

- d'autre part, la **réduction des CP**, mécanique, touche plus particulièrement les **dépenses d'intervention effectivement perçues par nos agriculteurs**, celles qui leur sont donc les plus utiles.

3 - Votre rapporteur spécial, Alain Houpert, s'interroge sur la sincérité du projet de budget, dans la mesure où les **crédits dédiés aux aléas ne sont pas provisionnés**. Tel est le cas des risques **climatiques, économiques et sanitaires**. Tel est le cas aussi des risques associés aux refus d'apurement **communautaires**, dont la facture pourrait monter à 1,8 milliard d'euros au total selon la Cour des comptes, mais que le ministre de l'agriculture a évalués à près d'un milliard d'euros, et dont seuls 400 millions d'euros seront pris en charge dans le projet de loi de finances rectificative pour 2014. Enfin, certaines dotations, comme celles destinées à **l'assurance-récolte** ou aux **industries agro-alimentaires**, paraissent sous calibrées.

4 - Plus globalement, votre rapporteur spécial, Alain Houpert, s'inquiète des effets concrets **des arbitrages budgétaires du Gouvernement**, qui **ne semblent pas prendre la mesure des difficultés économiques rencontrées par les exploitations et certains territoires**.

À ce titre, le recours au programme des investissements d'avenir (PIA) en remplacement de certains crédits budgétaires du ministère, la simple reconduction des aides globales aux filières, l'avenir de la filière sucrière alors que l'heure de sa dérégulation approche, le bouclage financier hésitant du plan annoncé par le Président de la République à Cournon, , la suppression de certains régimes d'exonération de cotisations sociales (dont le contrat « vendanges »), des ponctions sur les fonds de roulement de grands partenaires, en particulier les chambres d'agriculture, sont autant d'inquiétudes. **Ces dernières sont redoublées** lorsque sont observées les **coupes opérées par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en deuxième délibération** : il s'agit en effet de **26,5 millions d'euros en moins**, dont 21,4 millions d'euros sur le seul programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires » qui porte les dispositifs d'intervention du ministère. Et le Gouvernement se justifie de telles coupes à l'aveugle par l'argument léger d'« *une actualisation des prévisions de dépenses* ».

5 - Dans ces conditions, votre rapporteur spécial, Alain Houpert, craint que ne s'accroisse la perte de vitalité d'une agriculture qui a déjà subi un recul très préoccupant des surfaces et de ses emplois. Il déplore tout particulièrement que la **politique publique en faveur des biocarburants** ne se traduise que par la suppression du régime fiscal spécial ménagé à ce secteur, ainsi que les incertitudes associées à la **suppression du fond d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA)**. Il appelle à ce que **l'harmonisation fiscale et sociale en Europe** annoncée par le Président de la République avance réellement. Conscient des effets des **allègements généraux, fiscaux et sociaux**, il souhaite que le **coût** des normes soit mieux maîtrisé. Enfin, se félicitant de la prise en compte des objectifs de **développement agricole durable**, il souhaite que les équilibres qui ont permis à l'agriculture de compenser, par des gains de productivité, le recul des terres et de l'emploi agricole ne soient pas perdus de vue.

6 - Votre rapporteur spécial, Alain Houpert, estime que **des économies sont possibles pour cette mission** mais pas dans le sens retenu par le Gouvernement, par exemple en **poursuivant les efforts de rationalisation des ressources humaines du ministère**. Concernant ces dépenses de personnel, il indique que les transferts de responsabilité de l'État vers les régions dans le cadre de la nouvelle PAC gagneraient à être accompagnés par les transferts d'emplois nécessaires.

7 - Votre rapporteur spécial insiste pour que le désengagement du budget général ne se traduise pas par une réduction des soutiens à la « Ferme France ». À cet égard, il convient d'être vigilant **quant à la mobilisation des enveloppes européennes mises à disposition au titre de la PAC** et attentif s'agissant de **l'engagement effectif du PIA et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR)**. En ce qui concerne ce dernier, il serait utile de considérer si d'autres formules qu'un compte d'affectation spéciale ne seraient pas plus propices à la continuité du financement du développement agricole et rural, et à la bonne gestion des programmes afférents au CASDAR, tout particulièrement le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ». Ce dernier reflète ainsi certaines difficultés rencontrées par le Gouvernement à mettre en œuvre dans les faits, une valorisation économique vecteur de d'activités agricoles plus performantes.



### Les principales observations de votre rapporteur spécial Yannick Botrel

Pour ce qui concerne le programme 149 « Forêt », votre rapporteur spécial Yannick Botrel relève que sa dotations s'élève, pour 2015, à **279,31 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et à **296,68 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse respective de 11,9 % et de 11,3 % par rapport à leur niveau de 2014.** Cette contraction des crédits fait suite à un exercice 2014 marqué par une augmentation de 11 % en raison de la mise en place d'une nouvelle action consacrée au Fonds stratégique de la forêt et du bois (FSPB) et à l'augmentation de la subvention à l'Office national des forêts (ONF), ce qui permet de parler d'**un soutien du Gouvernement à la filière bois qui s'avère stable en réalité.** Le soutien constant à la filière bois est confirmé sur les trois actions du programme :

- grâce à l'Action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt », l'ONF, principal opérateur du programme, bénéficiera en 2015 de **subventions de l'État** pour un montant total de l'ordre de **202 millions d'euros**, dont un **versement compensateur en faveur de la gestion des forêts des collectivités territoriales de 140 millions d'euros**, ce qui représente 20 millions d'euros supplémentaires par rapport à la dotation figurant dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de performances, preuve de l'importance stratégique que revêt cet opérateur pour le Gouvernement ;

- la dotation de l'Action 12 « Développement économique de la filière et gestion durable » s'élève à **50,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 52,6 millions d'euros de crédits de paiement.** Elle contribue à la poursuite de la mise en œuvre du plan Chablis qui a fait suite au passage de la tempête Klaus en 2009. Il s'agit donc de parachever la remise en état des parcs forestiers durement éprouvés par le passage de cette tempête ;

- la dotation de l'Action 13, à hauteur de **10,6 millions d'euros en autorisations de paiement et 21,8 millions d'euros de crédits de paiements**, assure le financement du Fonds stratégique de la forêt et du bois, dont l'instauration, par la précédente loi de finances, est un gage de cohérence du soutien et de cohérence du Gouvernement à la filière.

De manière générale, il convient de relever que la baisse de la subvention de l'État à l'ONF est sans cesse reportée parce que **cet opérateur doit faire face depuis plusieurs années à une situation financière difficile** qui n'a jamais pu être redressée. Votre commission des finances consacrera des travaux à ce sujet ainsi qu'aux **problématiques de la filière forêt-bois** puisqu'une **enquête sur les soutiens** à cette filière a été demandée à la Cour des comptes à la fin de l'année 2013 en application de l'article 58-2° de la LOLF. Ce travail, remis le 7 novembre 2014, devrait faire l'objet d'une audition pour suite à donner en début d'année 2015 ainsi que d'un rapport de vos rapporteurs spéciaux. À ce stade et avant cette échéance, votre rapporteur spécial, Yannick Botrel, estime d'ores et déjà que l'ONF pourrait tirer profit d'une mobilisation de l'ensemble de la filière - amont et aval - autour de l'objectif de **valorisation de la ressource bois**. Globalement, s'agissant de la politique forestière, il juge pertinent que les **soutiens publics à la filière bois** - aides budgétaires ou mesures fiscales - soient soumis à la condition d'une **gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient.**

S'agissant du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », votre rapporteur spécial Yannick Botrel observe que sa dotation attendue pour 2015 s'élève à **512 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour 2015**. Elle témoigne à la fois de l'importance capitale de la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation pour le Gouvernement ; la baisse constatée de (1 %) par rapport au niveau des crédits constatés pour 2014 étant due à des transferts de crédits d'un programme à un autre imputable à une meilleure gestion des programmes.

Davantage, ce budget 2015 permet de mettre en œuvre les dispositions de la loi n° 2014-1170, du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui **reconnait à la sécurité alimentaire la valeur de principe d'action publique**. Une telle importance transparait ainsi dans les principales dotations afférentes à ce programme et à ses actions, à savoir :

- **l'action 1 « Prévention et gestion des risques inhérents à la production de végétaux »** reçoit **22,56 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**. Votre rapporteur spécial souligne le soutien apporté par le Gouvernement aux Fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) dont les compétences ont été récemment étoffées par la Loi d'avenir sur l'agriculture ;

- **l'action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux »**, qui reçoit 94,75 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, assure, au plus juste coût, le suivi des programmes de contrôle et de prévention des principales épizooties qui connaissent d'ailleurs une régression sur le territoire national. Votre rapporteur spécial tient à souligner une hausse des moyens consacrés aux visites sanitaires bovines, aviaires et porcines ; cette augmentation permettant à la Direction générale de l'alimentation du ministère de satisfaire les recommandations émises par la Cour des comptes sur son fonctionnement et ses activités de contrôle ;

- **les actions 3 « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires »** et **4 « Actions transversales »** connaissent une **augmentation de leur dotation avec un niveau global de 90,4 millions d'euros**, soit une hausse de 1,4 million d'euros par rapport à son niveau de 2014. Votre rapporteur spécial ne peut que souligner qu'une telle augmentation, qui bénéficie notamment aux laboratoires publics d'analyse de référence, reflète la cohérence du Gouvernement dans la mise en œuvre de ses engagements en matière sanitaire ;

- **L'action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation »** reçoit, avec 286,43 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, une **dotation en hausse de 250 000 euros par rapport à l'année passée**, afin de tenir compte des ajustements de périmètre budgétaire et des évolutions de l'activité de la Direction générale de l'alimentation du ministère.

*En application de l'article 49 de la LOLF, 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 2014.***

*À cette date, seules **55 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.** L'effort fourni par les services du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt l'année dernière, avec un taux de 89 %, a donc connu un **important relâchement.** Vos rapporteurs spéciaux invitent le Gouvernement à renouer avec des taux de réponses élevés.*



## PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION (RAPPORTEUR SPÉCIAL : ALAIN HOUPERT)

### I. UN BUDGET EN BAISSÉ EN 2015

#### A. UNE CONTRACTION DE 7,9 % DES CP MAIS UNE HAUSSE DE 4,2 % DES AE

Le présent projet de loi de finances propose de doter la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR)<sup>1</sup>, portée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF)<sup>2</sup>, de **3,1 milliards d'euros en AE et 2,9 milliards d'euros en CP (hors fonds de concours)**.

#### Évolution 2014-2015 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros et en %)

Programmes	LFI 2014		projet de loi de finances 2015		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »	1451,8	1623,9	1623,9	1419,7	+ 11,8 %	-12,7%
149 « Forêt »	317,2	334,5	279,3	296,7	-6,3%	-11,3 %
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	503,1	503,1	500,6	501,3	-0,4	-0,3
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	720,9	731,5	716,4	724,2	-1 %	- 1 %
<b>Total mission</b>	<b>2993,1</b>	<b>3195,2</b>	<b>3120,1</b>	<b>2941,8</b>	<b>+ 4,2%</b>	<b>-7,9 %</b>
<i>dont dépenses de personnel</i>	925,4	925,4	916,3	916,3	-1%	-1 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

La dotation de la mission en 2015 est caractérisée par une **évolution contrastée par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale**

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

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

**pour 2014** : les autorisations d'engagement (AE) enregistrent une hausse sensible (+ 4,2 %) tandis que les crédits de paiement (CP) qui avaient déjà reculé de 4,5 % l'an dernier connaîtraient une nouvelle contraction de 7,9 %.

Hors crédits de personnel, ces dotations représentent une **réduction des crédits de paiement un peu plus accusée encore, de 8,1 % en 2015** par rapport à 2014<sup>1</sup>. Les dépenses de titre 2 s'élèvent en effet à 916,3 millions d'euros en AE = CP, soit une baisse limitée à 1 % par rapport à 2014.

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

En effet, les évolutions du présent projet de loi de finances doivent être interprétées en fonction de la mise en œuvre plus complète en 2015 qu'en 2014 de la nouvelle politique agricole commune (PAC) qui se traduit par une hausse du taux des **cofinancements communautaires**.

La **contribution du MAAF à la maîtrise de la dépense publique est largement contingente et son volontarisme doit donc être fortement nuancé**. En outre, portant sur des dépenses d'intervention destinées à un secteur agricole et agroalimentaire fragilisé par des évolutions de marché défavorables et une baisse des soutiens directs, elle ne peut recueillir l'approbation de votre rapporteur spécial.

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

Les **plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **2,68 milliards d'euros en 2015, 2,54 milliards d'euros en 2016 et 2,51 milliards d'euros en 2017**.

### **La programmation pluriannuelle de la mission**

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017
Plafonds hors CAS « Pensions »	2,68	2,54	2,51

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

<sup>1</sup> Soit 2,387 milliards d'euros en AE et 2,435 milliards d'euros en CP en 2014.

Pour 2015, les crédits demandés pour la mission s'élèvent à 2,94 milliards d'euros, dont 258,5 millions au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions ».

**Vos rapporteurs spéciaux observent donc que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est respecté** : le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites par l'Assemblée nationale, fixe en effet **un niveau de crédits légèrement inférieur aux plafonds prévus** par la programmation pluriannuelle.

Cependant, des aléas plus ou moins prévisibles, et non financés, conduisent à s'interroger sur la sincérité du projet de budget.

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

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

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

**Un peu moins de 50 % des AE de la mission sont en effet dédiés à des dépenses de titre 6** (soit 1,50 milliard d'euros), largement concentrées sur le programme 154. 29,4 % sont consacrés aux dépenses de personnel (916,3 millions d'euros) et 21,5 % aux dépenses de fonctionnement (670,7 millions d'euros). Ces catégories de dépenses absorbent ainsi un peu plus de la moitié des moyens d'une mission vouée aux soutiens au secteur agricole, ce qui est excessif dans un contexte de contrainte budgétaire qui oblige à resserrer les priorités.

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

(en millions d'euros et en %)

Programme	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7	Total	%
154 - Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	-	268,60	0,26	1 341,50	13,60	<b>1 623,90</b>	<b>52,00</b>
149 - Forêt	-	194,70	9,46	75,20		<b>279,30</b>	<b>8,90</b>
206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	285,50	130,90	-	82,70	1,50	<b>500,60</b>	<b>16,04</b>
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	630,80	76,50	6,90	2,13		<b>716,40</b>	<b>22,96</b>
Total (millions d'euros)	916,30	670,70	16,62	1 501,50	15,10	<b>3 120,20</b>	<b>100,00</b>
%	29,40%	21,50%	0,53%	48,10%		100%	

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

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

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

**La contribution du ministère au financement public du secteur agricole représenterait 4,7 milliards d'euros<sup>1</sup> en 2015** hors dépenses fiscales (2,9 milliards prévus).

Enfin, le **financement communautaire** devrait atteindre 9,1 milliards d'euros tandis que les concours apportés par les collectivités territoriales sont estimés à environ un milliard d'euros par an.

À partir des dernières données d'exécution disponibles, soit 2013, vos rapporteurs spéciaux observent que **le périmètre de la mission AAFAR ne s'élève donc qu'à moins de 20 % de l'ensemble des concours publics annuels à l'agriculture, qui représentent 15,5 milliards d'euros** hors dépenses fiscales et sociales.

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



## Les concours publics à l'agriculture en 2013

(en millions d'euros)

LES CONCOURS PUBLICS	2012	2013	2013 / 2012	Etat 2013		UE 2013	
				2013	2013 / 2012	2013	2013 / 2012
<b>AGRICULTURE ET TERRITOIRES RURAUX</b>	<b>11 798,5</b>	<b>11 373,2</b>	<b>-3,6%</b>	<b>1 999,2</b>	<b>-13,0%</b>	<b>9 374,0</b>	<b>-1,3%</b>
<i>Marchés et revenus agricoles</i>	<b>9 931,0</b>	<b>9 474,8</b>	<b>-4,6%</b>	<b>1 056,7</b>	<b>-23,9%</b>	<b>8 418,1</b>	<b>-1,5%</b>
<i>Régulation des marchés</i>	<b>320,5</b>	<b>271,4</b>	<b>-15,3%</b>	<b>129,2</b>	<b>-14,0%</b>	<b>142,2</b>	<b>-16,5%</b>
Restitutions à l'exportation	78,4	43,1	-45,0%	0,0		43,1	-45,0%
Dépenses d'intervention	25,0	34,7	38,7%	0,1	299,3%	34,6	38,4%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	31,6	9,8	-69,0%	0,0		9,8	-69,0%
Autres soutiens (adaptation des filières, apurement et taxes)	185,4	183,7	-0,9%	129,0	-14,1%	54,7	55,1%
<b>Aides liées aux produits</b>	<b>917,3</b>	<b>881,3</b>	<b>-3,9%</b>	<b>227,4</b>	<b>1,9%</b>	<b>653,9</b>	<b>-5,8%</b>
PMTVA	644,6	646,5	0,3%	164,0	1,3%	482,5	-0,1%
Prime à l'abattage	0,2	0,0	-99,4%	0,0		0,0	-99,4%
PBC	0,0	0,0	-97,1%	0,0		0,0	-97,1%
Aide à l'hectare COP	11,7	0,1	-99,0%	0,0		0,1	-99,0%
Autres paiements directs liés aux produits	260,7	234,7	-10,0%	63,4	3,4%	171,3	-14,1%
<b>Maîtrise de l'offre</b>	<b>32,8</b>	<b>15,4</b>	<b>-53,0%</b>	<b>15,4</b>	<b>-22,1%</b>	<b>0,0</b>	<b>-100,0%</b>
Aide au retrait des terres gel	0,1	0,0		0,0		0,0	-100,0%
Aide à la cessation d'activité laitière	19,7	15,4	-22,2%	15,4	-22,2%	0,0	
Autres aides à la maîtrise de l'offre (arrachage vigne, verger et autre)	0,1	0,1	-17,7%	0,1	-14,2%	0,0	-100,0%
Fonds de restructuration de l'industrie du sucre	12,9	0,0	-100,0%	0,0		0,0	-100,0%
<b>Paiements uniques et article 68</b>	<b>7 281,9</b>	<b>7 182,0</b>	<b>-1,4%</b>	<b>0,0</b>		<b>7 182,0</b>	<b>-1,4%</b>
Paiements uniques	6 900,3	6 791,1	-1,6%	0,0		6 791,1	-1,6%
Paiements article 68	381,6	390,9	2,4%	0,0		390,9	2,4%
<b>Organisation et modernisation des filières</b>	<b>295,9</b>	<b>358,6</b>	<b>21,2%</b>	<b>31,3</b>	<b>-24,4%</b>	<b>327,3</b>	<b>28,6%</b>
Dynamique des filières de production (dont restructuration vignoble)	229,5	234,8	2,3%	23,1	-23,0%	211,7	6,1%
Dynamique des filières de commercialisation (actions de modernisation)	66,4	123,8	86,4%	8,2	-28,0%	115,6	110,2%
<b>Actions de promotion et qualité des produits</b>	<b>109,9</b>	<b>87,3</b>	<b>-20,6%</b>	<b>59,1</b>	<b>-11,8%</b>	<b>28,1</b>	<b>-34,3%</b>
<b>Aide alimentaire</b>	<b>102,4</b>	<b>95,6</b>	<b>-6,6%</b>	<b>11,1</b>	<b>-32,2%</b>	<b>84,6</b>	<b>-1,7%</b>
<b>Gestion des aléas de production et allègement des charges</b>	<b>870,5</b>	<b>583,3</b>	<b>-33,0%</b>	<b>583,2</b>	<b>-33,0%</b>	<b>0,0</b>	
FNGRA, Bonification, prêts calamités, FAC et Agridiff	744,8	477,6	-35,9%	477,6	-35,9%	0,0	
Autres mesures	0,7	1,5	113,6%	1,4	105,4%	0,0	
TIPP et TICGN	125,0	104,2	-16,6%	104,2	-16,6%	0,0	
<b>Développement rural</b>	<b>1 624,2</b>	<b>1 665,8</b>	<b>2,6%</b>	<b>726,0</b>	<b>1,0%</b>	<b>939,7</b>	<b>3,8%</b>
Installation et maîtrise des pollutions (Bonif, Dja, Pmpoa, Cte/Cad, Pmbe)	377,9	388,5	2,8%	196,5	1,3%	192,0	4,4%
Cessation d'activité en agriculture (IVD-Prétraite)	43,8	42,0	-4,1%	41,5	-4,2%	0,5	7,6%
Compensation de handicaps naturels (ICHN et autres mesures)	569,8	570,5	0,1%	255,1	0,2%	315,4	0,0%
Mesures agro-environnementales (PHAE-CTE/CAD)	385,6	423,2	9,8%	136,1	12,2%	287,1	8,7%
Aménagement et protection de l'espace rural (Axe 3, leader...)	162,7	160,0	-1,7%	46,3	-12,0%	113,6	3,2%
Transformation et commercialisation des produits agricoles (POA)	40,2	40,8	1,5%	9,7	6,4%	31,1	0,0%
Activités hippiques	44,2	40,8	-7,7%	40,8	-7,7%	0,0	
<b>Sécurité sanitaire des végétaux et des animaux</b>	<b>243,3</b>	<b>232,6</b>	<b>-4,4%</b>	<b>216,4</b>	<b>13,8%</b>	<b>16,2</b>	<b>-69,6%</b>
Service public de l'équarrissage et élimination des farines animales	89,6	78,2	-12,7%	78,2	-12,7%	0,0	
Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	153,7	154,4	0,4%	138,2	37,5%	16,2	-69,6%
<b>FORET</b>	<b>369,1</b>	<b>333,8</b>	<b>-9,6%</b>	<b>311,7</b>	<b>-9,0%</b>	<b>22,0</b>	<b>-17,2%</b>
Gestion des forêts publiques et protection de la forêt	213,3	210,5	-1,3%	107,1	-19,8%	16,2	-27,2%
Développement économique de la filière et gestion durable	155,8	123,2	-20,9%	204,7	-2,0%	5,9	33,0%
<b>ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE</b>	<b>2 409,7</b>	<b>2 439,8</b>	<b>1,2%</b>	<b>2 425,7</b>	<b>1,4%</b>	<b>14,2</b>	<b>-14,0%</b>
Enseignement technique	1 291,1	1 295,2	0,3%	1 295,2	0,3%	0,0	
Apprentissage, formation continue et autres	33,0	29,4	-10,7%	15,2	-7,5%	14,2	-14,0%
Enseignement supérieur	265,5	270,0	1,7%	270,0	1,7%	0,0	
Recherche, développement et transfert de technologie	820,2	845,3	3,0%	845,3	3,0%	0,0	
<b>SERVICES GENERAUX</b>	<b>1 318,0</b>	<b>1 323,3</b>	<b>0,4%</b>	<b>1 314,9</b>	<b>0,4%</b>	<b>8,3</b>	<b>1,4%</b>
Personnel	1 068,3	1 069,0	0,1%	1 066,8	0,1%	2,3	-21,5%
Autres frais de fonctionnement	249,7	254,2	1,8%	248,2	1,6%	6,1	13,9%
<b>TOTAL CONCOURS PUBLICS</b>	<b>15 895,4</b>	<b>15 470,1</b>	<b>-2,7%</b>	<b>6 051,5</b>	<b>-4,6%</b>	<b>9 418,6</b>	<b>-1,4%</b>

Source : MAAF

En 2015, les transferts des administrations publiques à l'agriculture devraient bénéficier de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité pour un montant de 729 millions d'euros, s'ajoutant aux effets du CICE sur le secteur (662 millions d'euros en 2014). Ce transfert n'interviendra qu'une fois mais il représente un apport pérenne à la compétitivité des exploitations.

Des perspectives ponctuelles moins favorables doivent toutefois être envisagées. Ainsi en va-t-il du projet de suppression du régime des contrats vendanges entraînant un transfert négatif pour 22 000 établissements pénalisés avec un enjeu fort pour la qualité de la production.

### ***B. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES D'UN MONTANT D'ENVIRON 3 MILLIARDS D'EUROS EN 2015***

Les 26 dépenses fiscales rattachées au programme 154 devaient avoir un coût de 2,7 milliards d'euros en 2014.

Pour 2015, leur **évaluation fait état d'un coût pour les finances publiques de 2 856 millions d'euros**, dont 2 656 millions d'euros pour les impôts perçus par l'État, et 200 millions pour les dépenses fiscales concernant les impôts locaux, prises en charge par l'État.

**L'action de l'État en faveur de la « ferme France » emprunte donc préférentiellement la voie des allègements d'impôts** (2,856 milliards d'euros contre 1,419 milliard d'euros de dépenses budgétaires sur le programme 154). Au demeurant, l'augmentation des transferts réalisés par le moyen des dépenses fiscales (+ 156 millions d'euros) compenserait en 2015 les trois quarts de la réduction programmée des crédits.

Cette observation est cependant tributaire de l'exactitude des évaluations portant sur les dépenses fiscales toujours sujettes à caution et, par ailleurs, incomplètes. En effet, huit régimes fiscaux préférentiels ne sont pas évalués. Or, le poids de certains d'entre eux, qui avait pu être estimé dans le passé, n'est pas négligeable.

Ainsi, en va-t-il des régimes prévus au bénéfice des jeunes agriculteurs (abattement sur les bénéfices pour le calcul de l'impôt sur le revenu) ou, pour le même impôt, de la déduction spécifique à l'investissement (en 2013, elle avait été évaluée à 260 millions d'euros).

**Les dépenses fiscales les plus significatives concernent l'énergie, soit comme consommation intermédiaire, soit comme production agricole.**

La consommation d'énergie représentait 8,7 % des charges variables subies par la production agricole (7 800 euros par exploitation) en 2007 avec un pic pour le maraîchage et l'horticulture (17,2 % des charges variables) et un creux pour la filière « porcins, volailles » (5,3 % des charges variables). La

dépense fiscale ménagée à ce titre exerce ainsi des effets asymétriques sur les filières.

Une variable clef de la dépense fiscale prévue réside dans le prix du pétrole. On estime qu'une variation de 10 points du prix des carburants et combustibles influe pour 1,2 % sur le revenu des exploitations.

Étant donné les perspectives du prix du pétrole pour 2015, les agriculteurs pourraient trouver dans son évolution un facteur de soutien de leur revenu. En contrepartie, les dépenses fiscales énergétiques pourraient se trouver atténuées contrairement aux évaluations produites à l'appui du projet de budget pour 2015 qui les situent à la hausse.

**Du point de vue de la production d'agro-énergie**, le projet de budget mentionne un repli de l'impact de l'exonération de taxe intérieure de consommation pour ces produits. En 2013, l'effet de cette exonération avait atteint 280 millions d'euros ; en 2015 il ne serait plus que de 120 millions d'euros (160 millions d'euros l'année dernière). Ce régime favorable étant appelé à disparaître, 2015 serait la dernière année où il aura une incidence budgétaire.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'impact d'une orientation qui conduit à laisser les producteurs de biocarburants face à des évolutions de marché dont les paramètres, particulièrement incertains, n'apparaissent pas tous favorables à la viabilité économique de productions concurrencées par des pays qui les pratiquent sans mesure.

La production de biocarburants est un domaine d'évolutions technologiques qu'il convient d'accompagner par une réflexion d'ensemble sur la politique publique que la France applique à ce secteur stratégique pour le développement des énergies d'avenir.



---

## DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE PAR PROGRAMME

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

### I. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : ALAIN HOUPERT)

#### A. UN AMAIGRISSEMENT BUDGÉTAIRE DANS LE CONTEXTE DE L'APPLICATION DE LA NOUVELLE PAC

Le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » concentre autour de la moitié des crédits de la mission.

Il est structuré autour des cinq actions suivantes :

- adaptation des **filières** à l'évolution des marchés ;
- gestion des crises et des aléas de production ;
- appui au renouvellement et à la modernisation des **exploitations agricoles** ;
- gestion équilibrée et durable des **territoires** ;
- moyens de mise en œuvre des **politiques publiques**.

Les interventions financées par le programme s'inscrivent largement dans le cadre des règlements communautaires si bien qu'elles sont assez étroitement contraintes pour beaucoup d'entre elles.

Le programme 154 peut être vu comme la traduction dans le budget national des ambitions agricoles du pays.

Celles-ci ne cessent d'être renforcées et complexifiées mais le projet de budget pour 2015 est loin d'en porter la trace.

---

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

## 1. Un amaigrissement budgétaire

L'an dernier, les crédits inscrits en loi de finances initiale avaient enregistré un recul très conséquent de 18 % en autorisations d'engagement (AE) et de 9 % en crédits de paiement (CP) pour s'établir à 1,46 et 1,63 milliards d'euros respectivement.

Le projet de budget pour 2015 prolonge cette tendance avec un recul considérable en crédits de paiement. Il atteint 12,7 %, les CP se situant à un étiaje de 1,419 milliards d'euros. En deux ans les moyens du programme auront rétrogradé de 358 millions d'euros, soit un ajustement de plus de 20 % par rapport à la situation de 2013.

Il est vrai que le projet de budget pour 2015 inverse la tendance à la baisse des AE qui l'an dernier avaient atteint un sommet (- 18 %). Les AE progresseraient en 2015 de 11,8 %. La présentation du budget 2015 ne manque pas de souligner que cette évolution traduit un engagement fort de soutien au développement agricole. Elle met en valeur le lien existant entre la programmation budgétaire des AE et les engagements pris par le Président de la République lors du « sommet de l'élevage » tenue à 2013 à Cournon.

En réalité, le programme des AE traduit essentiellement les effets de l'augmentation de l'enveloppe nationale de la France au titre du deuxième pilier qu'elle provisionne en presque totalité.

## 2. Une restructuration budgétaire

### *a) Évolution de la structure des dépenses par action*

Le programme n° 154 comporte cinq actions aux « poids budgétaires » inégaux :

- **l'action n° 1** : « Adaptation des filières à l'évolution des marchés », dotée de 169,4 millions d'euros (11,9 % du programme) soutient la production et la commercialisation des produits ;

- **l'action n° 2** : « Gestion des crises et des aléas de la production », dotée de 27,7 millions d'euros (1,9 % du programme) regroupe les dispositifs destinés à fournir un appui financier aux exploitations touchées par des crises ou des calamités agricoles et à aider au redressement des exploitations en difficulté ;

- **l'action n° 3** : « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles », dotée de 177 millions d'euros (12,5 % du programme) vise à contribuer au maintien des exploitations lors d'évènements démographiques ;

- **l'action n° 4** : « Gestion équilibrée et durable des territoires », dotée de 763,2 millions d'euros (53,8 % du programme) concerne la majorité des

interventions en faveur du monde rural dans la perspective d'une gestion durable des activités agricoles ;

- enfin, **l'action n° 5** : « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions », dotée de 282,3 millions d'euros (19,9 % du programme) est la deuxième action par le poids budgétaire et regroupe les moyens accordés à différents organismes, dont six d'entre eux sont des opérateurs de l'État, chargés de mettre en œuvre pour son compte et pour celui de l'Union européenne les actions en faveur des entreprises agricoles et agroalimentaires.

Les différentes actions du programme contribuent inégalement à la réduction des moyens dont il est doté.

#### Évolution des CP de la LFI 2014 à la LFI 2015 par action

(en millions d'euros courants)

Action	2014	2015	Évolution
Action 1	298,4	169,4	- 129
Action 2	28,5	27,7	- 0,8
Action 3	225,8	177	- 48,8
Action 4	819,7	763,2	- 56,5
Action 5	253,5	282,3	+ 28,8
<b>Total</b>	<b>1 625,9</b>	<b>1 419,6</b>	<b>- 206,3</b>

**L'action n° 1** est la première contributrice à l'amaigrissement budgétaire du programme. Elle perd 43,2 % de ses crédits et contribue à hauteur de 62,8 % à la réduction des CP du programme.

Seule **l'action n° 5** voit ses crédits augmenter, très nettement d'ailleurs, puisque la progression de cette action atteint 11,4 %.

De leur côté, les **actions 3 et 4** paient un tribut inégal à la baisse des crédits ; la première se voit amputée de 21,7 % de ses moyens, la seconde de 6,9 % de la dotation initiale pour 2014.

*b) Évolution de la structure des dépenses par nature*

**L'analyse des dépenses du programme selon leur nature fait ressortir la prédominance des dépenses d'intervention.**

**Dépenses par nature en 2015 pour les CP du programme**

*(en % du total)*

Dépenses de fonctionnement	18,9
Dépenses d'investissement	NS
Dépenses d'intervention	80,1
dont	
- Transferts aux ménages	2,7
- Transferts aux entreprises	45,9
- Transferts aux collectivités territoriales	NS
- Transferts aux autres collectivités	31,5
- Dépenses d'opérations financières	1,3

Cependant, le projet de budget 2015 enregistre une évolution de la structure du programme au détriment des dépenses d'intervention.



### Évolution de la structure des dépenses (CP) du programme par nature 2015/2014

	En %	En millions d'euros
Dépenses de fonctionnement	+ 3,3	+ 14,2
Dépenses d'investissement	NS	- 0,24
Dépenses d'intervention	- 4,9	- 233,7
dont		
- Transferts aux ménages	- 0,1	- 172,3
- Transferts aux entreprises	- 4,8	- 6,9
- Transferts aux collectivités territoriales	- 0,02	0
- Transferts aux autres collectivités	+ 0,7	- 54,6
- Dépenses d'opérations financières	+ 1,3	+ 13,6

La part des dépenses d'intervention se réduirait sensiblement (- 57 %) du fait des économies prévues. De 233,7 millions d'euros, elles se traduisent par un repli de 17 % par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 2014.

En revanche, l'accroissement de 5,6 % des crédits de fonctionnement déterminerait une augmentation de leur poids dans le total des crédits, de 3,3 points de pourcentage.

### Répartition par action et par titre des CP du programme pour 2015

Numéro et intitulé de l'action/sous-action		Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total pour 2015	FDC et ADP attendus en 2015
11	Adaptation des filières à l'évolution des marchés	150 000		169 292 578		169 442 578	
12	Gestion des crises et des aléas de production	0		27 718 666		27 718 666	
13	Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles			177 042 300		177 042 300	
14	Gestion équilibrée et durable des territoires	40 000	260 000	762 948 024		763 248 024	
15	Moyens de mise en œuvre des politiques et gestion des interventions	268 374 702		295 480	13 581 785	282 251 967	
Total		<b>268 564 702</b>	<b>260 000</b>	<b>1 137 297 048</b>	<b>13 581 785</b>	<b>1 419 703 535</b>	

### 3. Un projet de budget placé sous le signe de la nouvelle PAC

#### a) La nouvelle PAC

Après le compromis budgétaire de 2013, le recul de la priorité budgétaire européenne qu'a été historiquement la politique agricole commune va s'amplifier et, d'un point de vue règlementaire, il s'accompagne d'une progression de la subsidiarité : les États et les régions voient élargies leurs marges de manœuvre à mesure que l'Europe se désengage.

Par ailleurs, le processus de rééquilibrage entre les deux piliers de la PAC – le pilier 1 des aides directes et le pilier 2 des actions plus structurelles de développement agricole durable – se poursuit.

Dans ces conditions, l'analyse du budget 2015 doit apprécier dans quelle mesure nos choix nationaux s'adaptent, en les infléchissant ou les enrichissant, aux réorientations de la PAC.

**D'un point de vue financier**, la programmation budgétaire européenne pour la période 2014-2020 absorbe les effets du resserrement de la contrainte appliquée au budget européen et qu'illustre la réduction du plafond de dépenses de 1,06 % du revenu national brut de l'Union européenne à 0,95 % pour les crédits de paiement. Elle implique des économies à hauteur de 35 milliards d'euros courants alors que l'Union européenne a été élargie à un nouveau pays, la Croatie.

**La rubrique 2 du budget européen qui abrite les crédits de la PAC subit les effets de cette réduction de volume budgétaire.** La programmation financière prévoit une **réduction des moyens qui, en euros courants, se replient par rapport à 2013 de 13 % pour le premier pilier de la PAC (- 4,9 milliards d'euros) et de 18 % pour le second pilier (- 2 milliards d'euros).**

**La programmation financière européenne pour les années 2014-2020 repose ainsi sur une sur-contribution de la PAC aux économies budgétaires qui accompagne un redéploiement du budget européen vers d'autres interventions.**

Alors que, dans les années 90, la PAC représentait encore près de la moitié des crédits européens, elle n'en mobilisera plus que moins de 40 % dans la nouvelle programmation financière prolongeant la tendance à un lent déclin budgétaire de la première politique commune de l'Europe.

**D'un point de vue règlementaire**, la nouvelle PAC présente des caractéristiques en correspondance avec cette « décommunautarisation » budgétaire. Comme le rapport pour avis de la commission des affaires économiques du Sénat l'avait affirmé, jamais la subsidiarité n'avait été poussée à un point tel dans la PAC.

**Les États voient élargie leur contribution à la PAC via des obligations reposant sur eux accompagnées de nouvelles marges d'action, facultatives, plus ou moins encadrées.**

Les **obligations** imposées aux États se déclinent autour des processus de convergence interne, de verdissement, de l'aide aux jeunes agriculteurs et de constitution d'une réserve nationale ou régionale.

La **convergence** des aides implique que, par étape, aucun agriculteur ne devra percevoir moins de 60 % de la moyenne nationale, la perte des agriculteurs les mieux lotis pouvant toutefois être plafonnée à 30 %.

Le **verdissement** consiste en ceci que 30 % des aides directes seront subordonnées à trois critères : la diversité des assolements, la culture principale ne pouvant mobiliser plus de 75 % de la surface de l'exploitation, les exploitations de plus de trente hectares devant cultiver trois espèces au moins ; le maintien des prairies permanentes et l'obligation de consacrer 5 % de la surface (hors pâturages et pour les exploitations de plus de 15 ha) à des structures agro écologiques (surfaces d'intérêt environnemental).

Les **jeunes agriculteurs** doivent se voir reconnaître le bénéfice d'une majoration de leur paiement de base de 25 % calculée sur la base d'une référence de surface et dans la limite de 2 % de l'enveloppe nationale.

Quant à leur **réserve nationale** (ou régionale), elle est alimentée par des prélèvements sur les droits à paiement unique (DPU) transférés.

**Pour les mesures facultatives** qui concernent les paiements redistributifs, les interventions en zones contraintes naturelles, les soutiens couplés et le régime des petits agriculteurs, leurs régimes ont été globalement assouplis.

S'agissant des paiements couplés qui sont conditionnés au niveau de la production représentant en cela un retour à la PAC d'avant les DPU découplés de toute référence productive, l'enveloppe qui peut leur être consacrée est portée à 13 % de l'enveloppe nationale au bénéfice des seules

productions ou régions connaissant une agriculture particulières ou des productions spécifiques exposées à des difficultés. Ils sont calculés sur la base d'un produit surface-rendement mais sous plafond : celui des moyens nécessaires au maintien du niveau actuel de production.

On rappelle que la France a fait le choix d'utiliser à plein la faculté de recouplage qui était offerte aux États, ce qui a pour effet de limiter l'expansion de son enveloppe structurelle.

L'enveloppe des paiements couplés s'établit comme suit pour 2015 :

(en millions d'euros)

	Enveloppes 2015
<b>Élevage</b>	
Vache allaitante	670
Veau sous la mère	5
<i>Sous-total bovin viande</i>	675
Lait de montagne	45
Filière bovin lait	95
<i>Sous-total bovin lait</i>	140
Ovins	125
Caprins	15
<b>Total élevage</b>	<b>955</b>
<b>Végétaux</b>	
Tabac	Non éligible
Blé dur de qualité	7
Pruneaux	12
Fruits transformés	1
Tomate d'industrie	3
Fécule, lin, chanvre, houblon	4
Riz	MAEC adaptée
<b>Total végétaux</b>	<b>27</b>

Par ailleurs, pour les autres mesures, l'analyse du projet de budget 2015 est l'occasion d'examiner comment le volet national de la politique agricole donne ses prolongements aux nouvelles marges accordées aux États.

*b) La France subira les effets de la redéfinition budgétaire de la PAC*

Pour apprécier favorablement les résultats obtenus par la France lors de la négociation agricole, on relève que d'autres pays européens verront leurs enveloppes nationales subir une réduction proportionnellement plus importante que celle appliquée à la France.

Tel est le cas pour les paiements directs accordés aux Pays-Bas (- 7,4 %), à la Belgique (- 7,1 %), à l'Italie (- 6,5 %) et à l'Allemagne (- 4,9 %).

Dans ce contexte, le recul de l'enveloppe nationale des paiements directs de la France qui atteint 4,2 % par rapport à la précédente programmation est considéré comme un succès.

C'est tout juste un moindre mal. Au demeurant, la situation comparativement favorable de la France au regard du premier pilier provient partiellement du choix de saturer les possibilités de recouplage.

**En revanche, l'augmentation de 14,3 % de l'enveloppe prévue au titre du second pilier quand d'autres États subissent des ponctions considérables (l'Allemagne avec - 19,9 % notamment) doit être saluée.**

Cependant, au total, l'enveloppe de la France devrait reculer de 1,7 % lors de la nouvelle période de programmation.

Elle se décomposera comme suit :

- l'enveloppe nationale sur l'ensemble de la période 2014-2020 pour le premier pilier sera de 54 milliards d'euros courants, soit en moyenne 7,7 milliards d'euros par an ;

- celle relative au développement rural s'élèvera à 9,9 milliards d'euros courants, soit en moyenne 1,4 milliard d'euros par an.

**Au total, l'enveloppe nationale s'élèvera donc à 63,9 milliards d'euros, soit en moyenne 9,1 milliards d'euros par an.**

Dans ces conditions, on fait valoir que la baisse est limitée à 2,2 % par rapport à l'enveloppe 2013.

**Mais il s'agit là d'une appréciation réalisée en euros courants. Du fait de la perspective de coûts de production en hausse, la réduction en euros constants devrait être plus ou moins sensiblement importante.**

Dans ces conditions, le revenu des agriculteurs sera de plus en plus sensible aux prix de marché dont l'orientation est aujourd'hui mauvaise. En théorie, ces prix devraient être bien orientés puisque la demande agricole devrait être dynamique, notamment à raison des perspectives démographiques. Mais, il faut que les agriculteurs français soient en mesure de saisir ces opportunités. De ce point de vue, la perte de compétitivité que semblent subir nombre d'exploitations est préoccupante. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles s'effectue le partage de la valeur dans les filières, déjà déséquilibrées aux dépens des stades de l'amont, risquent de s'aggraver avec le renforcement de la puissance de négociation des grands distributeurs.

C'est une raison supplémentaire pour être attentif aux évolutions budgétaires nationales et à la bonne exécution par la France de l'enveloppe européenne qui lui est réservée au titre du second pilier de la PAC. Ces deux variables sont d'ailleurs liées puisque les actions structurelles prévues en faveur de l'agriculture sont organisées sur la base d'un principe de cofinancement.

À cet égard, les conditions de mobilisation de son enveloppe nationale par la France, qui semblent s'accompagner de négligences réglementaires, doivent être optimisées sur le plan financier. Les restes à liquider sur l'ancienne programmation ressortent comme singulièrement importants pour notre pays.

Cette situation renvoie à un problème d'exécution du budget national. Une partie de celui-ci vient au soutien d'investissements des agriculteurs. Or, la capacité d'investissement de ceux-ci, qui sont souvent les agriculteurs les plus en difficulté, est tributaire d'un contexte économique et financier marqué par une dégradation des opportunités et par l'accentuation des incertitudes.

Le Gouvernement devrait s'attacher beaucoup plus activement à créer les conditions d'une modernisation agricole que le budget prétend soutenir afin que les agriculteurs puissent se préoccuper d'autre chose que de survivre. À cet égard, le taux d'exécution des crédits du programme 154, satisfaisant pour certaines rubriques, démontre les difficultés rencontrées sur d'autres actions.

## ***B. UN SOUTIEN AUX FILIÈRES QUI SUSCITE DES INQUIÉTUDES***

### **Surmonter les effets de l'embargo russe**

L'embargo décrété par la Russie est susceptible de pénaliser la population autochtone mais aussi les producteurs européens des filières qu'il concerne.

La Commission européenne a envisagé de réagir à ses effets par un redéploiement des interventions du premier pilier.

Le gouvernement français ainsi que 21 autres gouvernements européens s'opposent à ce montage. Une déclaration a été publiée en ce sens.

Votre rapporteur spécial soutient cette initiative sans réserve. Il souhaite que le Gouvernement puisse fournir au Parlement toutes précisions sur ses prolongements effectifs.

## 1. Une réduction des aides consacrées à l'adaptation des filières à l'évolution des marchés

### Un programme à la gestion « boule de neige »

La gestion budgétaire du programme 154 se traduit par une préservation des budgets à venir pour des décisions budgétaires qui engagent les années futures.

Sur les crédits demandés pour 2015, (1,419 milliard d'euros), 10,8 % correspondent à la couverture d'engagements antérieurs à 2015. Ceux-ci continueront de peser à l'avenir selon une séquence qui reporte, à l'après 2017 leurs effets puisqu'à cette échéance, il faudra encore ouvrir plus de 1,1 milliard d'euros de CP pour honorer des engagements antérieurs à 2015.

Le projet du budget pour 2015 accentue cette emprise sur l'avenir.

Le taux de couverture des AE nouvelles par des CP demandés se situe à 78 %.

Les budgets à venir devront « absorber » des engagements antérieurs en mobilisant des CP encore supérieurs, aujourd'hui, aux CP réservés à l'apurement de l'historique budgétaire. La séquence prévue est la suivante : 204,8 millions d'euros en 2016, 159,9 millions d'euros en 2017 et 1 262,1 millions d'euros au-delà.

Autrement dit, à CP constants en 2016, 14,4 % du budget seraient consacrés à liquider des engagements existants.

Parmi les écueils de la programmation budgétaire, il faut encore mettre en évidence deux phénomènes : les incertitudes portent sur la mobilisation des cofinancements européens ; les refus d'apurement notifiés par la Commission européenne.

Pour ces derniers, le projet de loi des finances initiale ne compte pas de provisions. C'est la loi de finances rectificative qui en assure les charges mais celle-ci peut supposer des redéploiements concernant les crédits initialement votés. Les refus d'apurement supportés pour le budget national ont atteint des sommets en 2014, avec 427 millions d'euros. Et, en réponse au questionnaire de nos rapporteurs, il est jugé que le niveau de refus d'apurement pour les exercices à venir reste élevé. Sont mentionnés les risques liés à la clôture des audits en cours, concernant les aides à la surface de 2008 à 2012, le régime des droits à paiement au secteur animal, les mesures ICHN, etc. Le ministre a pu préciser que la France avait été en danger de devoir supporter des refus d'apurement massifs, de plus de 4 milliards d'euros. Finalement, une somme de l'ordre de 900 millions d'euros est désormais évoquée. Une partie d'entre elle est d'ailleurs assumée dans la loi de finances rectificative pour 2014, à hauteur de quelques 400 millions d'euros.

**Il serait souhaitable que le Gouvernement explique les raisons pour lesquelles le reliquat n'est pas provisionné dans le présent projet de loi de finances.**

Quant à la programmation budgétaire et son exécution, elles dépendent de la capacité de la France à mobiliser les fonds européens. A cet égard, le rapport d'activité 2013 de la Cour des comptes européenne montre que la France est un des mauvais élèves de l'Europe en termes d'exécution des investissements du Feader. Les engagements restant à liquider à ce stade s'élèvent à près de 40 % des engagements de la programmation 2007-2013 et la France n'est « devancée » dans la mauvaise exécution des crédits que par la Grèce, la Roumanie, l'Italie, Chypre et l'Espagne, pays qui ont subi des difficultés budgétaires bien plus considérables que les nôtres.

**Étant donné le rôle grandissant du second palier de la PAC, il conviendrait que la France veille, avec plus de sérieux, à ce que les financements qu'elle obtient soient mobilisés et exécutés convenablement.**

**La baisse des crédits de l'action 1 du programme est considérable (- 129,4 millions d'euros et 43,2 % des crédits de la LFI pour 2014).**

**Mais cette évolution est un peu optique en ce qu'elle porte la marque de restructurations budgétaires, les moyens globaux consacrés aux filières étant à peu près stabilisés.**

**Certaines concernent le budget français lui-même** : un abondement de 18 millions d'euros destiné à FranceAgriMer en provenance du CASDAR et l'accès au programme des investissements d'avenir pour 39 millions d'euros. Au total, 52 millions d'euros sur la réduction de la dotation en CP de 129,4 millions d'euros devraient être « récupérés » par ces canaux internes.

**D'autres évolutions structurelles impliquent une redistribution entre interventions nationales et européennes.** La prime supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA) dotée de 66 millions d'euros de CP en 2014 voit son financement attribué en totalité à l'UE à partir du budget 2015 (premier pilier).

**Dans ce contexte, il conviendra d'être attentif à ce que ces changements structurels ne se traduisent pas par des pertes en ligne pour les entreprises agricoles.**

Chaque guichet de financement dispose de son fonctionnement propre et votre rapporteur n'a pas la certitude que les institutions devant prendre le relais du budget national offriront aux entreprises agricoles des soutiens équivalents à ceux que celui-ci leur ménageait.

En toute hypothèse, les crédits de FranceAgriMer devraient rétrograder de 10 millions d'euros.

Surtout, il faut s'interroger sur les effets d'un simple maintien des provisions budgétaires consacrées aux filières dans un contexte où nombre d'entre elles sont exposées à des difficultés, voire à des crises.

## **2. Une action majoritairement consacrée à l'outre-mer, à l'avenir inquiétant**

**L'action 1 voit près de la moitié de ses crédits orientés vers les aides à la filière sucrière dans les départements d'outre-mer (84 millions d'euros sur un total de 169,4 millions d'euros).** La dotation baisse de 3 % alors que la filière est à la veille de connaître un bouleversement de son environnement avec le démantèlement des quotas sucriers à partir de 2017. En contrepartie, le Gouvernement fait valoir que la filière devrait bénéficier d'un soutien à l'investissement dans le cadre du programme des investissements d'avenir. Il reste à vérifier que celui-ci sera bien accordé, qu'il aura des effets équivalents à l'intervention budgétaire et que la filière, qui assure 40 000 emplois dans les territoires concernés, pourra résister à



l'ouverture des marchés dans un contexte de concurrence internationale très inégale.

**Les aides versées dans le cadre des dispositifs de promotion des produits et d'orientation des filières** représentent un autre gros volume d'interventions (**62,9 millions d'euros, soit 37 % des crédits de l'action 1**). De ces crédits, 31,4 millions seront destinés au développement des productions agricoles et à l'organisation des filières dans les DOM.

Avec les « fonds sucriers », cette intervention porte à 115,4 millions d'euros les crédits de l'action 1 destinés à l'agriculture ultramarine (66 % du total).

Le reliquat est consacré à des aides à l'amélioration de l'organisation économique des filières, à une amélioration de leur connaissance et à des mesures de crise (hors fonds d'allègement des charges financières logé sous l'action 2 du programme).

**Enfin, les soutiens aux actions internationales et aux industries agroalimentaires** mobilisent 15,8 millions d'euros de crédits.

Ce dernier niveau d'intervention apparaît bien faible au vu des crises majeures auxquelles sont confrontés certains secteurs de la production et de la transformation, exposés à des conditions de concurrence souvent déloyales. Par ailleurs, il ne témoigne pas d'une attention suffisante à l'impératif d'exportation que doit satisfaire notre pays dont, hélas, les parts de marché reculent (de près de 10% ces trois dernières années).

### ***C. LA GESTION DES CRISES ET ALÉAS CLIMATIQUES, UNE PRÉOCCUPATION CROISSANTE EN QUÊTE DE STATUT BUDGÉTAIRE***

**L'action 2 « Gestion des crises et aléas » enregistre une réduction de ses crédits de 2,8 %.**

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

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

Mais, cette évolution masque une tendance plus favorable. Le transfert du financement de l'intégralité des fonds de mutualisation au second pilier de la PAC engendre une économie de 5,8 millions d'euros alors que l'aide à **l'assurance récolte** est majorée de 5 millions d'euros. Les crédits correspondants sont portés à 29,3 millions d'euros. Avec le cofinancement européen de 75 % ce dispositif bénéficiera d'une enveloppe de 100 millions

d'euros<sup>1</sup>. Celle-ci n'est pas destinée à couvrir les aléas pouvant intervenir en 2015 mais à solder les engagements pour 2014.

Les professionnels semblent douter que la dotation prévue suffise à financer le soutien public prévu à l'assurance récolte en grandes cultures.

En toute hypothèse l'abondement des crédits de l'assurance récolte ne semble pas de nature à permettre de surmonter les obstacles auxquels elle se heurte et qui ont été soulignés par un récent référé de la Cour des comptes (mars 2013).

Par ailleurs, la constitution d'une réassurance publique envisagée par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) reste à intervenir. Celle-ci est urgente dans la mesure où d'après une étude fournie par le ministère de l'économie et des finances la capacité annuelle de réassurance du secteur privé est aujourd'hui de l'ordre de 500 millions d'euros contre des besoins pouvant être estimés entre 750 millions et 1,5 milliard d'euros selon des hypothèses, il est vrai, exceptionnelles.

Enfin, votre rapporteur spécial ne peut que renouveler une observation récurrente de votre commission des finances et s'étonner que le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), ne soit pas doté par le projet de loi de finances pour 2015, alors même que l'article L. 361.5 du code rural dispose que les ressources du fonds sont composées d'une subvention inscrite au budget de l'État. Que le ministère du budget s'oppose à l'inscription de crédits en loi de finances initiale au titre de ce fonds, au motif que le montant des indemnités à verser n'est pas connu au moment de l'élaboration du budget n'est pas une excuse absolue alors que les contributions des exploitants sont régulièrement appelées.

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

#### ***D. LES SOUTIENS AUX EXPLOITATIONS AGRICOLES, UNE POLITIQUE PUBLIQUE CONFRONTÉE À DES DÉFIS QU'ELLE NE RELÈVE PAS***

« **L'appui au renouvellement à la modernisation des exploitations agricoles** » - **action n° 3** - est dotée de **177 millions d'euros** de CP, soit une baisse considérable (- 48,8 millions d'euros).

L'action vise à soutenir l'installation agricole à travers des dispositifs favorisant la reprise des exploitations ou leur création, mais aussi à

---

<sup>1</sup> À compter de 2016 la totalité de l'assurance récolte sera financée par l'UE.

contribuer à la modernisation des entreprises agricoles, avec la perspective principale d'en améliorer la compétitivité.

La baisse des dotations est le reflet d'une série d'évolutions structurelles :

- l'augmentation du cofinancement communautaire de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) de 50 % à 80 % (économie de 39 millions d'euros) ;

- la disparition du Fonds d'incitation et de communication à l'installation en agriculture (FICIA) au profit d'une affectation de la taxe foncière sur les plus-values sur les ventes de terrains agricoles rendus constructibles.

- à l'inverse, dans le cadre du « plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles » (PCAE) l'engagement de l'État est porté à 56 millions d'euros (en AE). Le plan de compétitivité mobiliserait au total 200 millions d'euros, tous financeurs confondus, avec une contribution importante du FEADER (63 % dans les régions de transition, 53 % dans les autres régions). Il se substituerait aux interventions réalisées dans le cadre du plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE), du plan végétal pour l'environnement (PVE) et du plan de performance énergétique (PPE). Il correspond à un engagement pris par le Président de la République au sommet de l'élevage de 2013.

### **Les annonces du sommet de l'élevage de Cournon**

**Première priorité** : soutenir l'élevage

- Utilisation à plein de la faculté du couplage des aides ;
- Création d'une prime à la vache laitière et d'une aide à l'engraissement ;
- Mise en place d'aides d'encouragement à la production nationale de protéines végétales.

**Deuxième priorité** : accompagner les agriculteurs des territoires fragiles

- Revalorisation de l'ICHN dans les zones défavorisées ;
- Fusion de la prime herbagère avec l'ICHN à compter de 2015 ;
- Relèvement du plafond de l'ICHN (75 ha).

**Troisième priorité** : accompagner la modernisation des entreprises agricoles

- Objectif de 6 000 installations de jeunes agriculteurs avec la réservation d'une enveloppe de 1 % des aides directes ;
- Amélioration des instruments de prévention et de gestion des risques ;

- Plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations avec constitution d'un fonds de modernisation affecté prioritairement aux bâtiments d'élevage ;
- Favoriser le « bio » avec un objectif de doublement des surfaces.

**Quatrième priorité** : mieux répartir les aides

- Promouvoir la convergence du revenu aidé ;
- Promouvoir l'harmonisation fiscale et sociale en Europe avec notamment l'adoption d'un salaire minimum dans les pays européens et l'alignement des normes sanitaires ;
- Surdotation des 52 premiers hectares des exploitations (objectif de 20 % à l'horizon 2018).

**La réussite du plan dépendra largement de ses détails d'exécution.**

**Alors que 200 millions d'euros devaient lui être consacrés chaque année, le PCAE semble tarder à réunir les moyens annoncés.**

Pour l'heure, les CP ne suivent pas les AE, un écart de l'ordre de 11,3 millions est constaté (20 % des AE budgétés pour 2015).

L'existence d'une pluralité de financements, qui n'est pas inédite, en particulier dans le secteur agricole, n'est pas un bon présage, d'autant plus que la France semble peiner à mobiliser son enveloppe européenne.

**Par ailleurs, il peut exister une certaine ambiguïté sur le sens des interventions financées au titre du programme qui associe des objectifs multiples - la compétitivité, le verdissement de la production, l'adaptation à des évolutions des structures du marché... -.**

Ainsi, par exemple, même si l'élevage paraît promu au rang de priorité, les bénéficiaires du plan restent à déterminer avec précision les axes évoqués ne permettant pas de conclure sur le sens effectivement attribué à l'objectif de compétitivité.

**Au total, les orientations du plan paraissent destinées davantage à la compensation des handicaps subis par les exploitations en difficulté que marquées par l'objectif de reconquête des parts de marché dans les échanges internationaux.**

**Cette option n'est pas en soi condamnable mais elle n'est pas équivalente à une restauration de la compétitivité extérieure qui compte sur des initiatives européennes pour le moins incertaines, comme l'harmonisation sociale et fiscale ou encore celle des normes.**

Enfin, il faut bien reconnaître que les termes de la compétitivité agricole dépassent de beaucoup la seule composante des coûts unitaires des exploitations et renvoient à des effets d'échelle mais aussi à des paramètres monétaires ou de compétitivité hors coût auxquels il faudrait accorder toute l'attention qu'ils méritent.

À cet égard, le débat sur la « ferme aux mille vaches » (500 en réalité) illustre une certaine confusion ainsi que la regrettable tendance à une perte d'autorité du droit.

**Votre rapporteur spécial souhaite que le Gouvernement clarifie l'état d'avancement de la mise en œuvre du PCAE, engagement fort du Président de la République.**

Au-delà, il regrette que les négociations sur la nouvelle PAC n'ait pas été l'occasion de l'harmonisation de laquelle le Président de la République se réclame et que des progrès substantiels ne soient pas intervenus pour ordonner les relations commerciales agricoles de l'Union européenne avec le reste du monde alors que plane toujours la menace d'une dérégulation complète. À ce propos, il convient de rappeler qu'au vu des perspectives alimentaires de la planète, combinées avec celles portant sur les productions agricoles, l'Europe peut devenir une réponse aux défis alimentaires, à la condition qu'elle s'y prépare vraiment.

#### ***E. UNE « TERRITORIALISATION BUDGÉTAIRE » QUI POSE PROBLÈME***

La « gestion équilibrée et durable des territoires » (action 4) absorbe la **majorité des moyens du programme 154** (763,2 millions d'euros en CP sur un total de 1 419,7 millions).

Cette action comporte les cofinancements nationaux des contributions financées par le Feader ainsi que d'autres interventions dont la faculté est offerte aux États par les règlements européens. Les compensations d'exonérations de cotisations sociales y sont assez inexplicablement logées.

L'action voit ses dotations en CP reculer sensiblement (- 56 millions d'euros, soit - 6,8 % par rapport à la LFI 2014) tandis que les AE suivent une évolution inverse (+ 197 millions d'euros, soit + 25 %).

Ces variations contrastées reflètent d'abord les effets du compromis agricole européen qui se traduit (voir *supra*) par l'augmentation de l'enveloppe nationale ménagée au titre du deuxième palier de la PAC. L'inscription d'AE en forte hausse découle en particulier de la programmation des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et des aides à l'agriculture biologique qui, pour les premières, font l'objet d'une programmation quinquennale avec l'Europe et, pour les secondes, sont appelées à être imputées au deuxième pilier de la PAC et nécessitent donc désormais un cofinancement national à hauteur de 25 %.

**Dans ces conditions, le quasi-maintien des transferts aux entreprises dans le projet de budget pour 2015 est optique.**

L'extinction du régime existant de la prime herbagère, qui n'est reprise qu'en partie dans le système des ICHN, occasionne une inflexion des soutiens budgétaires aux territoires de l'ordre de 20 millions d'euros.

**Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) absorbent 232 millions d'euros, soit près du tiers des CP consacrés à la dimension territoriale de la politique agricole soutenue par la mission.**

Ces indemnités, qui concernent 75 départements et 90 000 exploitations, sont le vecteur principal d'intervention au profit des zones difficiles. Elles ont été au cœur des annonces du Président de la République au sommet de Cournon puisqu'une importante revalorisation en a alors été promise.

Elle a été mise en œuvre en 2014, mais les crédits ouverts à ce titre en 2015 progressent encore de près de 30 %.

Toutefois, cette dernière évolution résulte de mouvements qui se compensent largement :

- l'augmentation du taux de cofinancement du Feader ;
- les effets de l'extension du régime à de nouveaux bénéficiaires et aux 75 premiers hectares (contre les 50 premiers auparavant) ;
- mais aussi l'intégration partielle de la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) au régime des ICHN.

**Au total, d'un exercice budgétaire à l'autre, les soutiens territoriaux financés sur le budget ministériel se réduisent, passant de 290,5 à 269,6 millions d'euros.**

**À cette observation quantitative, il faut ajouter une remarque plus qualitative.**

Les réaménagements sous revue sont destinés à renforcer la priorité accordée aux exploitations exposées à des difficultés et se traduisent par une plus forte concentration des soutiens agricoles.

Ce choix peut être diversement apprécié. Seule une évaluation fine de son impact permettrait d'en mesurer les effets micro et macroéconomiques.

Il reste que, si les zones de montagne devraient bénéficier de l'intégration de la PHAE dans le dispositif des ICHN, ainsi que pour certaines productions des zones de piémont, pour les autres zones, il conviendra d'être particulièrement vigilant sur le relais pris par la mesure agroenvironnementale qui est annoncée (MAEC « systèmes herbagers », mais sans plus de précision.

**Pour apprécier l'évolution des crédits de l'action il faut, en outre, tenir compte des effets de mesures portant sur les cotisations sociales qui ont un impact sur les crédits de compensation des allègements.**

Ceux-ci **diminuent de 55,1 millions d'euros** du fait de trois paramètres :

- une baisse mécanique de 25 millions d'euros résultant de la réduction des cotisations d'allocations familiales adoptée dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité ;

- le projet de mettre fin à l'exonération de la part salariale des cotisations sociales des contrats vendanges, les salariés concernés devant être couverts à compter de 2015 par les mesures de réduction d'impôt envisagées au profit des salariés les plus modestes ;

- le projet d'exclure les ETARF (entreprises de travaux agricoles) du bénéfice du dispositif des travailleurs occasionnels.

Ces deux derniers effets s'appuient sur l'article 47 du projet de loi de finances rattaché à la mission (*cf. infra*) que votre rapporteur spécial vous proposera de supprimer.

#### **F. OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE AGRICOLE STRUCTURELLE**

La politique publique soutenue par les crédits sous revue appelle quelques observations sur son efficacité et sa cohérence.

**La politique de maintien des exploitations doit combattre des tendances lourdes à la réduction de la place de l'entrepreneuriat agricole.** Selon l'INSEE, la France compte **515 000 exploitations agricoles**. En **vingt ans, leur nombre a baissé de plus de la moitié**. Les petites et moyennes structures sont le plus touchées alors que le nombre des grandes exploitations reste supérieur à celui de 1988. Les secteurs laitiers, de la polyculture et du polyélevage subissent les plus fortes baisses. Les exploitations spécialisées en grandes cultures, soit près d'une exploitation sur quatre, sont celles qui résistent le mieux. Les petites exploitations restent les plus nombreuses mais leur part s'est réduite de dix points en vingt ans. La disparition d'exploitations permet en partie l'agrandissement de celles qui se maintiennent. Ainsi, un tiers des exploitations sont aujourd'hui des grandes structures, qui devancent désormais les exploitations moyennes.

Mais, **en deux décennies, la superficie agricole utilisée (SAU) des exploitations a perdu près de 1,7 million d'hectares**. Dans ce contexte maussade et peu favorable à une extensification des productions agricoles que beaucoup appellent de leurs vœux, à l'inverse des petites et moyennes exploitations, la SAU des grandes exploitations a fortement augmenté. Leur surface moyenne dépasse aujourd'hui 100 hectares. Quant à elles, les petites exploitations n'utilisent que 7 % de la SAU et leur surface moyenne est de 11 hectares.

Ces données ne peuvent être négligées alors que les interventions du deuxième pilier de la PAC semblent devoir être concentrées sur les plus

petites exploitations. Ce sont aussi les plus fragiles et cette situation ne peut être vue comme propice à l'adoption de modes de production susceptibles de se traduire par une baisse des rendements. Il peut donc exister des conflits d'objectifs entre la volonté de verdir la PAC et celle de soutenir les exploitations les plus en difficulté. En la matière, tout est affaire de conciliation mais il faudrait pouvoir mieux apprécier le point d'équilibre, ce qui suppose des évaluations plus claires des actions publiques.

**Le statut des exploitations ne facilite pas leur reprise** puisque plus des trois quarts de la SAU sont exploités sous le régime du fermage qui, au demeurant, est d'autant plus fréquent que l'exploitation est importante.

Des évolutions majeures sont intervenues ces dernières années.

### Statut des exploitations agricoles

(en milliers)

	1988	2000	2010
Exploitants individuels	946,1	537,6	339,9
Total des formes sociétaires et diverses	65,5	123,7	146,6
<i>dont</i> Gaec	37,7	41,5	37,2
EARL	1,5	55,9	78,6
Autres statuts <sup>1</sup>	5,1	2,6	3,5

<sup>1</sup> Autre personne physique ou morale

Champ : France métropolitaine

Source : Agreste, recensements agricoles

Le recul des exploitations individuelles a été considérable au profit de statuts plus sociétaires.

**Au total, dans les années 2000, les emplois agricoles ont spectaculairement reculé (- 353 000 actifs, soit 27 % du nombre des actifs en 2000).**

Cette hémorragie a été compensée au niveau de la production par des gains de productivité qui, par ailleurs, ont contribué à ce que l'agriculture puisse continuer à rémunérer, même modestement, les exploitants.

Il ne faut pas négliger ces réalités à l'heure où les orientations politiques privilégient des options susceptibles d'infléchir, voire de renverser, le cours des gains de productivité. Il convient de préserver les équilibres entre des préoccupations qu'il ne faut pas opposer les unes aux autres.



---

## **G. POUR UNE OPTIMISATION DE LA GESTION DES INTERVENTIONS AGRICOLES**

**L'action 5 « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et de gestion des interventions »** (282,3 millions d'euros) est la seule dont la dotation en CP augmente (+ 28,7 millions d'euros, soit + 11,3 %).

Cette action regroupe les moyens attribués aux opérateurs chargés de la mise en œuvre pour le compte de l'État, de l'Union européenne et d'autres donneurs d'ordre des actions en faveur des entreprises agricoles et alimentaires.

Les différents opérateurs concernés émargent plus ou moins aux crédits ministériels :

- l'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) : 43 millions d'euros ;

- l'institut national de l'origine et de la qualité (INAO) : 16,7 millions d'euros ;

- l'agence nationale pour le développement et la promotion de l'agriculture (Agence BIO) : 1,3 million d'euros ;

- l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) : 96,4 millions d'euros ;

- l'office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) : 4,5 millions d'euros ;

- l'agence de services et de paiement (ASP) : 106,5 millions d'euros ;

- enfin, l'office de développement agricole et rural corse (ODARC) : 0,3 million d'euros.

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

**L'augmentation des moyens est justifiée par le ministère par des besoins d'investissement.**

À ce titre, seuls 13,6 millions d'euros apportés en dotation aux fonds propres de l'ASP pour couvrir des besoins informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle PAC, sont clairement identifiables dans le bleu budgétaire.

Les revalorisations de crédits ministériels bénéficient à quatre opérateurs : l'IFCE (+ 7,4 millions d'euros), l'INAO (+ 0,58 million d'euros), l'Agence BIO (+ 0,23 million d'euros) et l'ASP (+ 8,8 millions d'euros).

Trois autres structures voient baisser leur dotation, en particulier FranceAgriMer (- 2 millions d'euros)

**Les opérateurs sont soumis à un effort d'efficacité, dans la mesure où leur plafond d'emplois est réduit de 81 unités, soit un gain de**

**productivité de 1,9 %. Mais, dans le même temps les emplois hors plafond augmentent** (de 48 ETPT à 370) si bien que les effectifs employés progresseraient entre 2014 et 2015.

Dans la constellation des opérateurs, l'ASP se distingue par l'importance en son budget de fonctionnement. Les recettes de fonctionnement atteignent 227 millions d'euros soit le double de la subvention versée par le programme 154. Les charges de personnel s'élèvent à 137,6 millions et compte tenu des dépenses de fonctionnement égales à 79,1 millions d'euros, l'ASP dégage une capacité de financement qui contribue à ses investissements mais ne suffit pas.

En 2014, un prélèvement de 10,4 millions d'euros a ponctionné son fonds de roulement. La poursuite des efforts d'investissement afin de s'adapter au nouveau cadre de ses interventions à la suite de la réforme de la PAC et notamment de la régionalisation des programmes de développement rural du second pilier oblige à conforter ses moyens.

On peut mentionner que l'ASP agit pour le compte de divers donneurs d'ordre (État, Union européenne, collectivités territoriales, autres organismes publics). À ce titre, l'établissement bénéficie de recettes rémunérant ces services. Participant à la gestion financière des interventions européennes, elle perçoit une contribution pour assistance technique de 5,9 millions d'euros de sa part. Par comparaison, les agences de l'eau et les collectivités territoriales lui versent une contribution de 27,2 millions d'euros alors que les enjeux financiers, pour être réels, sont moindres dans les deux cas.

Par ailleurs, l'ASP est confrontée à une surcharge de travail transitoire puisqu'en lien avec la nouvelle programmation financière, il leur faut gérer des AE en forte hausse (+ 49 %) en provenance du programme 154 auxquelles s'ajoutent 8,3 milliards d'euros transférés à partir de 31 autres programmes ministériels.

Autrement dit, la mission de l'établissement public est particulièrement minutieuse puisqu'elle consiste à assurer la bonne gestion d'un volume important d'interventions très diverses.

Au vu des exigences auxquelles elle doit faire face et des contentieux auxquels la France est régulièrement exposée dans le cadre de l'exécution des crédits de la PAC, on peut s'interroger sur l'existence d'un besoin de mise à niveau des moyens et de la gouvernance de la structure dont le conseil d'administration est pourtant majoritairement composé de représentants de l'État.

**FranceAgriMer** est de son côté le successeur des principaux offices d'intervention agricole depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009.

Le budget de FranceAgriMer est considérable. En 2014, il atteignait 734,9 millions d'euros dont 400 millions d'euros au titre de l'intervention communautaire (FEAGA).

Le coefficient d'administration de l'établissement (rapport des charges de personnel aux masses budgétaires gérées) s'élève à 11,5 %.

Les dépenses de personnel atteignent 84,9 millions d'euros, l'établissement voyant réduit son plafond d'emplois de 40 unités (1 210 à 1 173 ETPT entre 2014 et 2015).

Alors que les missions de l'établissement déjà importantes, ont été enrichies depuis sa création et impliquent une adaptation à la nouvelle PAC, la subvention pour charges de service public baisse en 2015 de 2 millions d'euros. Cette réduction doit toutefois être relativisée dans la mesure où la structure disposait d'un fonds de roulement de plus de 100 millions d'euros à fin 2013. Mais le disponible sur celui-ci pour financer le fonctionnement de FranceAgriMer ne peut être apprécié avec précision compte tenu des informations disponibles.

Ces observations se prolongent par les inquiétudes que font naître les financements de certaines interventions confiées à FranceAgriMer (cf. *supra* s'agissant de la substitution des financements en provenance du CASDAR et du PIA à des crédits budgétaires).

## **II. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »** **(RAPPORTEUR SPÉCIAL : YANNICK BOTREL)**

### **A. DES CRÉDITS QUI REFLÈTENT LE SOUTIEN CONTINU DU GOUVERNEMENT À LA FILIÈRE**

Le programme 149 concerne le financement de la politique nationale en matière de forêt et de soutien à la filière bois<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> À l'exception du boisement des terres agricoles qui relève du programme 154.

### Les orientations du programme 149 en 2015

		LFI 2014		PLF 2015	
		AE	CP	AE	CP
<b>TOTAL 149</b>		<b>317 179 351</b>	<b>334 543 920</b>	<b>279 319 614</b>	<b>296 684 183</b>
<b>Action 11</b>	<b>Gestion des forêts publiques et protection de la forêt</b>	<b>240 057 785</b>	<b>244 061 443</b>	<b>218 248 048</b>	<b>222 251 706</b>
11	DNF – Versement Compensateur	140 400 000	140 400 000	140 400 000	140 400 000
12	DNF - Missions d'intérêt général	22 316 232	22 316 232	22 316 232	22 316 232
13	DNF - Autres subventions	53 400 000	53 400 000	31 590 263	31 590 263
14	DFCI cofinancée	1 836 532	2 840 190	1 836 532	2 840 190
15	RTM cofinancée	1 185 916	2 185 916	1 185 916	2 185 916
16	DFCI non cofinancée	11 800 000	13 800 000	11 800 000	13 800 000
17	RTM non cofinancée	7 500 355	7 500 355	7 500 355	7 500 355
18	Acquisition de forêt par l'Etat ou les collectivités territoriales	925 000	925 000	925 000	925 000
19	Classement et lutte phytosanitaire	693 750	693 750	693 750	693 750
<b>Action 12</b>	<b>Développement économique de la filière et gestion durable</b>	<b>66 454 332</b>	<b>68 659 287</b>	<b>50 404 332</b>	<b>52 609 287</b>
21	Investissements forestiers cofinancés	0	0	0	0
22	Chablis Klaus	41 693 620	42 898 575	41 693 620	42 898 575
23	Mécanisation cofinancée	0	0	0	0
24	Modernisation des scieries	0	0	0	0
25	Centre national de la propriété forestière (CNPF)	16 050 000	16 050 000	0	0
26	Soutiens aux organismes, études, recherche	8 710 712	8 710 712	8 710 712	8 710 712
27	Animation des filières régionales	0	0	0	0
28	Prêts bonifiés	0	1 000 000	0	1 000 000
<b>Action 13</b>	<b>Fonds stratégique de la forêt et du bois</b>	<b>10 667 234</b>	<b>21 823 190</b>	<b>10 667 234</b>	<b>21 823 190</b>
31	Investissements forêt et filière bois	7 773 116	18 929 072	7 773 116	18 929 072
32	Animation, études, recherche et innovation	2 894 118	2 894 118	2 894 118	2 894 118

Source : MAAF

Les dotations globales du programme 149 s'élèvent ainsi pour 2015 à **279,31 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 296,68 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une baisse respective de 11,9 % et de 11,3 % par rapport à leur niveau de 2014 qui avait enregistré un mouvement du même ordre mais en sens inverse<sup>1</sup>.

Ces dotations sont réparties en **trois actions** depuis l'année passée :

- l'**action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt »**, relative à la pérennisation du régime et du patrimoine forestier, ainsi qu'à la prévention des risques ;

- l'**action 12 « Développement économique de la filière et gestion durable »**, qui concerne la compétitivité de la filière bois et la gestion durable des forêts ;

<sup>1</sup> Soit 11 % de hausse pour les autorisations d'engagement et 8 % pour les crédits de paiement, par rapport aux ouvertures en loi de finances initiale pour 2013

- l'action 13, initiée en 2014, « Fonds stratégique de la forêt et du bois » qui rassemble l'ensemble des moyens destinés à soutenir le développement de l'investissement en amont et aval de la filière bois.

## B. ANALYSE PAR ACTION

### 1. Action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt » : le devenir de l'Office national des forêts (ONF) au centre des préoccupations du Gouvernement

	projet de loi de finances 2014		projet de loi de finances 2015	
	AE	CP	AE	CP
Gestion des forêts publiques et protection de la forêt	240 057 785	244 061 443	218 248 048	222 251 000
ONF - Versement compensateur	194 000 000	194 000 000	171 990 000	171 990 000
ONF - MIG	22 316 232	22 316 232	=	=
DFCI cofinancée	1 836 532	2 840 190	=	=
RTM cofinancée	1 185 916	2 185 916	=	=
DFCI non cofinancée	11 800 000	13 800 000	=	=
RTM non cofinancée	7 500 355	7 500 355	=	=
Acquisition de forêts par l'État ou les collectivités territoriales	925 000	925 000	=	=
Classement et lutte phytosanitaire	693 750	693 750	300 000	300 000

Les crédits de l'action 11, qui représentent 78 % du programme, s'élèvent pour 2015 à 218,25 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 222,25 millions d'euros de paiement.

La baisse de 11 % des crédits constatée par rapport à l'année 2014 s'explique principalement par la baisse du versement compensateur de l'État à l'Office national des Forêts, dont la gestion a connu de nombreuses difficultés ces dernières années.

Rappelons que l'office a pour mission la gestion des **4,7 millions d'hectares de forêts publiques**, soit environ 27 % de l'ensemble de la surface forestière de notre pays, ce qui le conduit également à assurer **40 % de la vente de bois en France**.

Les difficultés qu'éprouve cet établissement public industriel et commercial ont, dès le début du quinquennat, fait l'objet d'un **suivi tout particulier du Président de la République et du Gouvernement**.

### **L'ONF : à la recherche d'un nouveau modèle économique et financier**

Le Contrat d'objectifs et de performance de l'ONF pour la période 2012-2016 insiste sur la nécessité d'investir à un niveau suffisant en forêts domaniales pour assurer leur renouvellement. Le contrat vise un **objectif moyen de programmation de 87 millions d'euros par an de travaux patrimoniaux** (investissement, entretien y compris de desserte et reconstitution), dont 50 % de travaux d'investissement, avec un minimum de réalisation de 80 millions d'euros/an. **Ce montant n'a malheureusement pas été atteint en 2012 et 2013 du fait des difficultés économiques de l'ONF** qui n'a pu atteindre comme investissements que 70,2 millions d'euros en 2012 et 62,6 millions d'euros en 2013.

Le Président de la République a demandé, le 26 juin 2012, de tirer un bilan de la situation financière et sociale de l'établissement à l'issue de la première année du contrat. Les travaux effectués depuis janvier 2013 ont permis d'établir un diagnostic et de décider des actions à mettre en œuvre. Le conseil d'administration a voté une résolution le 27 juin 2013 pour consolider le modèle économique et financier, qui implique des efforts partagés de tous les partenaires.

Un effort financier supplémentaire a été consenti par l'État, dans le cadre du projet de loi de finances 2014 à hauteur de 30 millions d'euros (+ 20 millions d'euros pour le versement compensateur et + 10 millions d'euros pour la subvention d'équilibre). Une gestion optimisée de l'ONF doit être poursuivie, en réalisant les économies de fonctionnement prévues dans le COP.

La réorganisation interne de l'établissement conformément aux orientations de la résolution est en cours. Le Conseil d'administration de l'ONF a souligné l'importance primordiale du maillage territorial dont le format sera stabilisé autour de 310 unités territoriales (hors DOM) et a demandé en conséquence une application différenciée du taux de réduction des effectifs de - 1,5 % par an apprécié au niveau national et modulé au bénéfice des effectifs présents dans les unités territoriales et les unités de production. Le plafond d'emploi pour 2015 correspond à un schéma d'emploi de - 150 ETP par rapport à 2014 en cohérence avec la cible fixée par le contrat d'objectif et de performance pour 2012-2016. Il s'établit ainsi à 9 157 ETPT à structure courante.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

En 2015, L'État assure un **versement compensateur de l'ordre de 140 millions d'euros**, ce qui représente 20 millions d'euros supplémentaires par rapport à la dotation figurant dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de performances. Au total, les subventions de l'État représentent un montant de 224 millions d'euros, dont 216 millions proviennent du ministère de l'agriculture.

Pour autant, la baisse d'une année sur l'autre de cette subvention, de l'ordre de 21 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, reflète la **bonne tenue des cours du bois constatée depuis l'année dernière**. Cette évolution du marché devrait ainsi procurer un accroissement des recettes de l'Office.

**Le reste de la dotation pour 2015 demeure identique à celle de l'année passée**, témoignant de la constance du Gouvernement à soutenir les

activités de l'ONF et l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des forêts publiques et la protection de la forêt. Celle-ci concerne les principaux postes suivants :

- les **missions d'intérêt général (MIG)** abondées à hauteur de **22,31 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement** confiés à l'ONF par des conventions spécifiques<sup>1</sup> ;

- les **subventions destinées aux collectivités territoriales et à leurs associations**, comme les associations de défense des forêts contre l'incendie (DFCI), qui s'élèvent à **11,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 13,8 millions d'euros en crédits de paiement**. Une telle dotation devrait ainsi soutenir les projets des collectivités territoriales en matière d'infrastructures de défense contre les incendies. À cette dotation s'ajoute d'ailleurs la reconduction d'un crédit destiné à soutenir les actions des DFCI cofinancées (à hauteur de **1,83 million d'euros d'autorisations d'engagement et de 2,84 millions d'euros de crédits de paiement**).

Votre rapporteur spécial souligne que le contrat d'objectif et de performance arrive à terme en 2016.

Cette échéance fournira l'occasion de **poursuivre le redressement de cet établissement public industriel et commercial** et de réfléchir aux pistes réalistes qui lui permettront de **parvenir à un financement, à terme, qui ne soit plus structurellement déficitaire**<sup>2</sup>. Votre rapporteur spécial sera extrêmement vigilant sur ce point.

## **2. Action 12 « Développement économique de la filière et gestion durable » :**

La dotation de cette action, qui représente 18 % des moyens du programme, s'élève à **50,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 52,6 millions d'euros de crédits de paiement**.

---

<sup>1</sup> Celles-ci concernent principalement la défense contre les incendies en région Méditerranée, l'appui aux directions départementales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt des départements d'Outre-mer, les travaux d'investissements nécessaires pour contenir le mouvement des dunes domaniales sur la Côte Atlantique.

<sup>2</sup> À cet égard, le constat émis, en juin 2014, par la septième chambre de la Cour des comptes dans le rapport particulier portant sur les exercices 2009 à 2012 de l'ONF indique que la nouvelle gouvernance de l'ONF, telle qu'en dispose le COP élaboré pendant la précédente mandature, n'a nullement remédié aux causes du déficit structurel dont souffre cet EPIC.

	projet de loi de finances 2014		projet de loi de finances 2015	
	AE	CP	AE	CP
<b>Développement économique de la filière et gestion durable</b>	66 447 832	68 652 787	50 404 000	52 609 000
<b>Chablis Klaus</b>	41 693 620	42 898 575	=	=
<b>Centre National de la Propriété Forestière (CNPF)</b>	16 050 000	16 050 000	0	0
<b>Soutien aux organismes, études, recherche</b>	8 704 212	8 704 212	=	=
<b>Prêts bonifiés</b>	0	1 000 000	=	=

Cette action poursuit **trois objectifs** : **l'amélioration de la compétitivité de la filière-bois** en valorisant les ressources disponibles d'une part, **l'accroissement de la récolte de bois** en optimisant le potentiel de production biologique des forêts d'autre part, et **l'amélioration de la gestion des forêts privées**<sup>1</sup>.

La baisse constatée par rapport à la dotation de 2014 – soit 16 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement – relève avant tout d'une **modification de la ventilation des crédits**.

En effet, cette baisse résulte principalement du **transfert des crédits alloués aux investissements forestiers vers le fonds stratégique de la forêt et du bois**, à hauteur de 10,5 millions d'euros et de la baisse des moyens consacrés aux opérations de nettoyage et de remise en état des parcs frappés par la tempête Klaus survenue le 24 janvier 2009.

#### **Bilan de la mise en œuvre du Plan Chablis-Klaus de 2009**

Le gouvernement a lancé un plan de solidarité nationale, validé par la Commission européenne le 3 juin 2009. Prévus à l'origine sur 8 ans, il avait 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 a reposé sur **deux piliers** : d'une part, des **subventions** attribuées principalement pour le déblaiement des pistes et routes forestières, le transport et le stockage des bois, ainsi que pour le nettoyage et la reconstitution des forêts sinistrées et, d'autre part, des **prêts bonifiés**, pouvant être garantis par l'État, destinés à accompagner la filière pour la valorisation des bois.

<sup>1</sup> Les forêts privées représentent les trois-quarts de la surface forestière nationale, pour un nombre évalué à 3,5 millions de propriétaires privés.



**Bilan des mesures financières** : au 30 juin 2014, 508 millions d'euros de subventions ont été attribuées et 442 millions déjà payés. Ces subventions ont notamment permis le déblaiement de routes et pistes forestières, la remise en état des infrastructures de DFCl, 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.

**S'agissant du nettoyage et de la reconstitution des parcelles, 355 millions d'euros de subventions ont été engagés (dont 22 millions d'euros au titre du FEADER) ; 294 millions d'euros (dont 3 millions au titre du FEADER) ont déjà été payés au 30 juin 2014.** Ce dispositif bénéficiait à l'origine d'une dotation de 415 millions d'euros sur la période 2009-2016. En 2012, à mi-parcours du plan chablis, la dotation a été abondée de 60 millions d'euros supplémentaires auxquels s'ajoutent, en 2013, 15 millions de fonds européen, pour atteindre 490 millions d'euros. Il s'agissait de tenir compte de la réévaluation des objectifs de surfaces à reconstituer et de prendre en compte les 30 000 hectares supplémentaires sinistrés par les attaques de scolytes. **En outre, le plan a été prolongé d'un an (2009-2017).**

**La Région Aquitaine** dédiant 46 millions d'euros de FEADER pour les années 2014 à 2017, l'objectif de nettoyage est passé de 182 000 hectares à 210 000 hectares et l'objectif de reconstitution est désormais de 204 000 hectares. Le montant à l'hectare se situait en moyenne à 2 750 euros par hectare. À la suite de la baisse de 300 euros du barème nettoyage début 2013 (afin de répercuter la baisse constatée du coût des travaux), le montant moyen est de 2 450 euros par hectare. Au 30 juin 2014, en Aquitaine, concernant le nettoyage, 173 000 hectares ont été engagés et 154 000 payés ; concernant la reconstitution, 110 000 ha ont été engagés et 72 000 payés.

**Concernant les prêts bonifiés, 239 millions d'euros (avec et sans garantie) ont été accordés pour la mobilisation et le stockage du bois. Concernant les 180 millions d'euros de prêts garantis accordés par l'État** (à hauteur de 50 % sauf pour un seul prêt garanti à hauteur de 80 %), sur les 176 millions d'euros de tirages effectués, **145 millions d'euros** sont d'ores et déjà remboursés au 30 juin 2014. **Plus de 110 opérateurs portant des programmes globaux de mobilisation-stockage-transport ont ainsi été soutenus.**

**En complément de ces aides directes, les propriétaires forestiers ont bénéficié également de plusieurs mesures fiscales : déduction fiscale des charges exceptionnelles liées à la tempête et dérogations aux engagements sur certificats Monichon (DMTG) et ISF.**

**D'autres mesures** ont été mises en œuvre : **prêts bonifiés aux pépiniéristes forestiers**, aux **entreprises de reboisement** et aux **communes forestières des zones sinistrées**, prise en charge à 100 % du chômage partiel dans les départements sinistrés, pérennisation du dispositif dérogatoire concernant le transport de bois ronds.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

Ainsi, la reconstitution des parcs forestiers<sup>1</sup> frappés par la tempête Klaus est bel et bien maintenue par le Gouvernement au rang de priorité. Pour preuve, la reconduction des crédits du « Plan Chablis Klaus » qui est abondé à hauteur de **41,69 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 42,89 millions d'euros en crédits de paiement pour 2015.** À cette

<sup>1</sup> Ceux-ci sont situés dans le Sud-Ouest de la France, à savoir dans les Régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

dotations s'ajoute un **million d'euros de prêts bonifiés garantis par l'État** et destinés au financement des coûts de mobilisation et de stockage des bois en provenance des parcelles sinistrées<sup>1</sup>.

L'évolution de la gestion du **Centre national de la propriété forestière (CNPF)**<sup>2</sup> est aussi prise en compte dans ce budget.

Alors que l'État avait versé en 2014 à cet opérateur une **subvention pour charges de service public à hauteur de 16 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**, celle-ci est **supprimée en 2015**.

Le CNPF devra ainsi **mobiliser une partie de son fond de roulement**, estimé à 25 millions d'euros, pour assurer l'équilibre de son budget ; le Gouvernement s'étant engagé à lui verser, à nouveau, cette subvention lors de l'exercice 2016.

Près de **7,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement** sont enfin accordés, comme l'année passée, à l'**Institut Forêt, cellulose, bois-construction, ameublement (FCBA)** qui conduit des actions de recherche et de conseil dans la filière bois.

### 3. Action 13 « Fonds stratégique de la forêt et du bois » : gage de cohérence et d'efficacité du soutien du Gouvernement à la filière

	projet de loi de finances pour 2014		projet de loi de finances pour 2015	
	AE	CP	AE	CP
<b>Fonds stratégique forêt-bois</b>	14 367 234	25 523 190	10 667 000	21 823 000
<b>Investissement forêt et filière bois</b>	10 473 116	21 629 072	7 773 000	18 929 000

Créé en 2014, ce fonds a pour vocation de soutenir le développement et d'accompagner l'investissement dans la forêt et la filière bois.

<sup>1</sup> A ces dotations, il convient également d'ajouter un cofinancement communautaire du FEADER

<sup>2</sup> Créé par l'ordonnance n° 2009-1369 du 6 novembre 2009 et par décret n°2010-326 du 22 mars 2010, le CNPF est un établissement public administratif qui a pour mission le développement de la forêt privée, la promotion de la gestion durable des forêts, l'agrément des plans simples de gestion ainsi que le regroupement des propriétés. Le parc forestier privé représente ainsi quelque 11 millions de km<sup>2</sup>, soit 20 % du territoire national, et est détenu par 3,5 millions de propriétaires. Outre son siège parisien, il regroupe un service d'utilité forestière, l'Institut pour le développement forestier et 18 délégations régionales (centres régionaux de la propriété forestière).

Le financement de cette action résulte de **trois sources** :

- le **transfert de 10,5 millions d'euros en provenance de l'action 12**, soit les crédits consacrés aux investissements forestiers, la modernisation des scieries, l'animation de filières, les études et les recherches ;

- un **abondement du budget général de l'ordre de 3,8 millions d'euros** assuré par une **taxe additionnelle sur le foncier non bâti** revenant aux chambres d'agriculture pour les terrains en nature de forêts ;

- le **produit de compensations financières pour défrichement** estimé à 18 millions d'euros<sup>1</sup>.

Ainsi, **l'action devrait recevoir au total 10,6 millions d'euros en autorisations de paiement et 21,8 millions d'euros de crédits de paiements.**

Cette dotation se répartit ainsi :

**7,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 18,9 millions d'euros de crédits de paiement** destinés aux crédits de soutien aux investissements en amont et aval<sup>2</sup> ;

**2,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**<sup>3</sup>.

Votre rapporteur spécial reconnaît ainsi le **bien-fondé de la création de cette action lors de la loi de finance pour 2014** : regrouper dans un seul fonds les ressources financières mobilisées pour soutenir le développement de la filière lui paraît un **gage de cohérence et de transparence.**

Cette démarche reflète également **l'engagement du Gouvernement à soutenir cette filière**, comme il l'a prouvé avec l'adoption de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, ainsi qu'avec la **mise en œuvre des 54 mesures du Programme national des industries de transformation du bois** destinées à renforcer la compétitivité française dans ce secteur. Votre rapporteur spécial note, à cet égard, qu'une enquête sur les soutiens à la filière forêt-bois a été demandée par votre commission des finances à la Cour des comptes à la fin de l'année 2013 en application de l'article 58-2° de la LOLF. Ce travail, remis le 7 novembre 2014, fera l'objet d'une audition pour suite à donner en début d'année 2015 ainsi que d'un rapport de votre commission des finances.

---

<sup>1</sup> Dès lors, tout défrichement donne droit à une compensation en reboisement ou en nature ; ce qui constitue une source supplémentaire de financement pour le fonds.

<sup>2</sup> Ces crédits concernent ainsi les opérations destinées à améliorer l'accessibilité des massifs forestiers, à renouveler les peuplements, à préserver la santé des forêts et à soutenir les scieries.

<sup>3</sup> Ces crédits sont destinés à favoriser l'adaptation de l'offre forestière à la demande du marché. Les actions de recherche et d'innovation qu'ils financent incombent aux services déconcentrés de l'État en partenariat avec d'autres intervenants, comme les antennes régionales du CNPF ou encore les organismes locaux à caractère interprofessionnel.

A ce stade et avant même cette échéance, votre rapporteur spécial, Yannick Botrel, estime que l'ONF pourrait tirer profit d'une mobilisation de l'ensemble de la filière - amont et aval - autour de l'objectif de **valorisation de la ressource bois**. De manière générale s'agissant de la politique forestière, il juge pertinent que les **soutiens publics à la filière bois** - aides budgétaires ou mesures fiscales - soient soumis à la condition d'une **gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient**.

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

*(RAPPORTEUR SPÉCIAL : YANNICK BOTREL)*

#### *A. LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, PREMIER OBJECTIF DE LA POLITIQUE AGRICOLE*

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

La dotation du programme 206 attendue pour 2015 s'élève à **512 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour 2015**, soit une baisse de - 1 % par rapport à 2014.

Titres et catégories	Ouverts en LFI pour 2014	Demandés pour 2015	Évolution
<b>Titre 2. Dépenses de personnel</b>	286 154 401	285 515 637	- 0,22 %
Rémunérations d'activité	180 955 170	179 004 535	- 1,08 %
Cotisations et contributions sociales	103 504 980	104 833 934	1,28 %
Prestations sociales et allocations diverses	1 694 251	1 677 168	- 1,01 %
<b>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</b>	152 953 943	130 034 550	- 14,98 %
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	90 559 413	67 040 020	- 25,97 %
Subventions pour charges de service public	62 394 530	62 994 530	0,96 %
<b>Titre 4. Dépenses d'intervention</b>	62 533 811	84 200 304	34,65 %
Transferts aux ménages	500 000		- 100,00 %
Transferts aux entreprises	36 883 699	44 180 000	19,78 %
Transferts aux autres collectivités	25 150 112	40 020 304	59,13 %
<b>Titre 7. Dépenses d'opérations financières</b>	1 500 000	1 500 000	0,00 %
Dotations en fonds propres	1 500 000	1 500 000	0,00 %
<b>Total hors FDC et ADP prévus</b>	<b>503 142 155</b>	<b>501 250 491</b>	<b>- 0,38 %</b>
FDC et ADP prévus	14 114 923	10 810 000	- 23,41 %
<b>Total, FDC et ADP inclus</b>	<b>517 257 078</b>	<b>512 060 491</b>	<b>- 1,00 %</b>

Les crédits de personnel sont intégrés dans le programme 206 et représentent pour l'année 2015 une dotation de 285,5 millions d'euros, soit un montant en baisse de 0,2 % par rapport à leur niveau de 2014.

Le plafond d'emplois de la DGAL s'élève à **4 567 ETPT** ; il connaît ainsi une **hausse de 20 ETPT par rapport à 2014**. D'autres recrutements devraient ainsi suivre et concerner 40 autres ETPT à l'horizon 2016. Cette hausse répond aux besoins de personnels identifiés notamment par la Cour des Comptes qui dénonçait, dans son rapport public annuel de 2014, la **réduction du nombre des contrôles sanitaires, faute notamment des effectifs suffisants**.

### Les effectifs de la DGAL : le maillon faible du dispositif

« La direction générale de l'alimentation (DGAL) intervient sur l'ensemble des aspects qui concernent la production animale (avant abattage) et végétale (avant récolte), notamment l'utilisation des intrants (produits phytosanitaires, matières fertilisantes, médicaments vétérinaires) ainsi que l'hygiène et la sécurité de la production et alimentation animale. En outre, elle intervient sur l'hygiène et la sécurité des denrées d'origine animale, de la transformation jusqu'à la distribution au consommateur final. Ses missions comprennent également le contrôle sanitaire et zoosanitaire des zones de production de coquillages [...] Dans un contexte général de déflation des effectifs, la direction générale de l'alimentation fait face depuis 2009 à de fortes contraintes pesant sur ses effectifs et son budget. Elle a fait le choix de faire porter leur diminution quasi exclusivement sur l'échelon départemental (- 6,8 % entre 2009 et 2012, soit une diminution de plus de 300 équivalents temps plein travaillés [ETPT]), chargé des inspections dans les élevages, dans les abattoirs et dans les autres établissements (remise directe, établissements agréés) [...]»

Source : rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2014, février 2014

Votre rapporteur spécial considère que cette augmentation du nombre des personnels, accordée dans les circonstances budgétaires contraintes qu'assume le Gouvernement, est le gage du respect de ses engagements en faveur de la **sécurité alimentaire** reconnue comme le **premier objectif de la politique agricole** par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014<sup>1</sup>.

Ces crédits de personnel mis à part, la dotation du programme 206 s'élève à **215,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et à **215,7 millions d'euros de crédits de paiement**, soit respectivement en baisse de 1,5 % et de 1,2 % par rapport à leur niveau de 2014.

Les **dépenses de fonctionnement enregistrent la plus forte baisse des postes du programme 206**. En effet, elles s'établissent à 67,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 67 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse globale de 26 % par rapport à 2014.

Mais **cette baisse apparente n'est nullement à mettre au compte d'une décision politique, qui traduirait l'intention du Gouvernement de relayer à un rang subalterne la sécurité sanitaire de l'alimentation.**

Bien au contraire, cette baisse résulte de la **rationalisation du périmètre** qui a conduit, dans le projet de loi de finance pour 2015, à

<sup>1</sup> Article L1 du code rural et de la pêche maritime, modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 dite loi d'avenir pour l'agriculture : « La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités : 1° Dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique [...] ».

redéfinir des dépenses de fonctionnement<sup>1</sup> comme des dépenses d'intervention lesquelles connaissent, de facto, une hausse de 34,65 %.

Une telle démarche permet ainsi à la maquette budgétaire de mieux correspondre aux **activités de la DGAL, dont les interventions s'effectuent notamment en période de crise.**

#### **B. ANALYSE PAR ACTION**

La France doit rester à la pointe des **exigences en matière de sécurité sanitaire.** Et c'est pour cela que le Gouvernement doit veiller à **conserver des moyens de contrôle sanitaire adaptés.**

La reconnaissance de la sécurité alimentaire en tant que premier objectif de la politique agricole traduit **la valeur accordée à cette préoccupation transversale dont il s'agit de faire un principe d'action publique.** Une telle importance transparaît ainsi dans les principales dotations de ce programme et dans ses actions, comme la présentation détaillée qui suit le démontre.

---

<sup>1</sup> Les dépenses de fonctionnement du programme 206 concernent le fonctionnement technique de la DGAL, à savoir le financement des différents frais d'analyse et de suivi sanitaire.

## Analyse par action

		projet de loi de finances 2014		projet de loi de finances 2015		Évolution 2015/14	
		AE	CP	AE	CP	% AE	% CP
<b>action 1</b>	Prévention et gestion des risques inhérents à la production des végétaux	22 811 209	22 811 209	22 567 515	22 567 515	- 1,07	- 1,07
<b>action 2</b>	Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	99 631 639	98 516 639	94 759 615	94 759 615	- 4,89	- 3,81
<b>action 3</b>	Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	15 638 888	15 638 888	15 423 339	15 423 339	- 1,38	- 1,38
<b>action 4</b>	Actions transversales	73 219 658	73 334 658	74 624 370	74 003 370	1,92	0,91
<b>action 5</b>	Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	2 200 000	3 200 000	2 900 000	4 200 000	+ 31,82	+ 31,25
<b>action 6</b>	Moyens des services de l'alimentation	664 724	664 724	915 585	915 585	+ 37,74	+ 37,74
<b>action 8</b>	Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	4 151 000	4 151 000	3 865 430	3 865 430	- 6,88	- 6,88
<b>TOTAL</b>		<b>218 317 118</b>	<b>218 317 118</b>	<b>215 055 854</b>	<b>215 734 854</b>	<b>- 1,49</b>	<b>- 1,49</b>

Les actions sont présentées dans cet ordre.

- **Action 1 : « prévention et gestion des risques inhérents à la production de végétaux »**

Recevant **22,56 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**, l'action 1, qui représente **4,5 % de la dotation globale** du programme 206, a pour principal objectif de s'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé des végétaux eux-mêmes, ainsi que la santé publique et la protection de l'environnement.



Avec une dotation qui connaît une baisse de l'ordre de 1 % par rapport à son niveau de 2014, cette action évolue en fonction des réglementations européennes<sup>1</sup> et des dispositions relatives à l'agro-écologie précisées par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Ainsi, l'action 1 enregistre les **principales modifications** suivantes :

- les observations conduites au sein des réseaux de suivi des effets non-intentionnels des pratiques agricoles sur la biodiversité, relevant auparavant de la sous-action 13 (contrôle des pratiques agricoles de la production des végétaux) sont désormais assurées par le plan Ecophyto qui dispose de son propre budget ; un tel transfert se soldant par une **économie de 700 000 euros** ;

- **400 000 euros supplémentaires** par rapport à 2014, viennent abonder le **plan de surveillance** complétant le plan de contrôle des résidus de produits phytosanitaires dans les productions primaires végétales ;

- **100 000 euros supplémentaires** sont versés aux analyses de recherche de contaminants environnementaux dans les productions végétales ;

- **600 000 euros de plus qu'en 2014 sont accordés aux Fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON)** qui se voient confier de nouvelles missions par la loi d'avenir pour l'agriculture.

### **Les Fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON)**

Le réseau des **fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON)** représente plus de 1 500 élus et emploie environ 400 salariés. Leur couverture territoriale n'est pas homogène, ni les missions qui leur sont confiées. De manière globale, le réseau FREDON estime à 24 millions d'euros son budget. Les missions que ces fédérations remplissent sont distinctes :

En tant **qu'organismes à vocation sanitaire**, les FREDON sont délégataires pour différentes missions : inspections en vue de la délivrance du passeport phytosanitaire européen et des certificats phytosanitaires à l'export, surveillance des organismes réglementés et émergents, gestion de foyers et prélèvements.

En tant **que prestataires**, les FREDON participent au réseau d'épidémiologie-surveillance (axe 5 du plan Ecophyto), elles conduisent des expérimentations liées aux usages orphelins de produits phytopharmaceutiques, ainsi que diverses actions en zone non agricole, soit dans le cadre du plan Ecophyto ou à la demande des communes. Elles peuvent enfin conduire des analyses de résidus en fonction des besoins.

<sup>1</sup> Règlement CE n° 1107/2009 relatif à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques ; directive 2000/29/CEE relative aux organismes nuisibles des végétaux ; directive 2001/18/CEE relative aux organismes génétiquement modifiés ; directive 2009/128 relative à l'utilisation durable des pesticides.

Au niveau des **services déconcentrés**, l'action 1 du programme 206 porte également le financement d'actions mises en œuvre par les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) par voie de missions déléguées ou confiées aux FREDON, notamment dans les domaines de la surveillance du territoire, conformément aux dispositions du code rural et de la pêche maritime.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

- **Action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux »**

Avec 94,75 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, l'action 2, qui représente 18,9 % de la dotation globale du programme 206, a pour principal objectif d'assurer la maîtrise des maladies animales dangereuses pour l'homme et/ou pour l'économie de l'élevage, à surveiller la bonne utilisation des substances administrées à l'animal et à veiller au respect des règles de bien-être pour les animaux de rente et de compagnie.

Cette dotation est en baisse par rapport à 2014, soit - 4,89 % pour les autorisations **d'engagement** et - **3,81 % pour les crédits de paiement**. Loin d'être le signe du renoncement gouvernemental à lutter contre les maladies animales, cette baisse, qui **relève avant tout d'un rééquilibrage**, reflète l'état de la situation sanitaire plus favorable que par le passé. Elle concerne ainsi les sous-actions suivantes :

- la **gestion des maladies animales hors encéphalopathie spongiforme subaiguë (ESB) transmissible** (sous-action 20), qui connaît une baisse de 6,4 millions d'euros, du fait de l'évolution de ces maladies depuis 2013 ;

- les **dispositifs de lutte contre l'ESB** (sous-action 21), dont la dotation diminue de 6,9 millions d'euros, en raison de la levée de l'obligation de dépistage pour les animaux sains et nés après le 31 décembre 2001, intervenue en octobre 2014<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Arrêté du ministre de l'agriculture rendu le 8 octobre 2014.

### Une situation sanitaire globalement satisfaisante

- **tuberculose bovine** : 112 foyers de tuberculose ont été détectés en 2013. 82 foyers ont déjà été confirmés en 2014. Pour rappel, en 2011, 94 nouveaux foyers étaient apparus et 106 en 2012, la plupart des foyers étant détectés en Côte d'Or et en Dordogne. **Une augmentation avait été anticipée en lien avec le changement de stratégie de dépistage de la maladie.** Cela a conduit notamment à révéler, à partir de la découverte fortuite d'un élevage infecté, une zone d'infection sans doute relativement ancienne dans les Ardennes, alors qu'aucun signal n'émergeait du département. Les informations apportées par ces changements diagnostiques et la circulation de la maladie dans la faune sauvage appellent à la prudence sur la prédiction de l'évolution de la situation ;

- **brucellose bovine** : deux foyers ont été recensés en 2012, alors qu'aucun foyer n'était apparu en 2011. Le premier foyer, dans la région Nord-Pas-de-Calais, était consécutif à l'introduction de bovins infectés venus de Belgique ; ce foyer est désormais complètement éradiqué. Le second est apparu en Haute-Savoie (Massif du Bargy) et pourrait s'expliquer par le portage latent, pendant de longues années, du pathogène - *Brucella melitensis* -, responsable d'un foyer de brucellose bovine en 1999. **Alors qu'aucun cas secondaire n'a pour l'instant été mis en évidence chez des ruminants domestiques**, une infection a été mise en évidence dans la faune sauvage du massif, en particulier chez le bouquetin. Le statut protégé et l'écologie de cette d'espèce de haute montagne compliquent la mise en œuvre de stratégie classique d'assainissement par abattage. Des études scientifiques menées récemment devraient permettre d'affiner l'analyse de risque conduisant à une décision d'abattage partiel ou total des bouquetins du massif. Aucun nouveau foyer n'a été identifié en 2013 ou 2014 (au 1<sup>er</sup> septembre) ;

- **encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) : cette épizootie semble en voie d'extinction complète.** Seule l'apparition de cas sporadiques, dont l'origine est à ce jour inexplicée, et pour lesquels l'hypothèse d'une ingestion d'aliments potentiellement contaminés avec des farines animales contaminées est écartée, paraît possible. **Pour mémoire, 5 cas ont été diagnostiqués en 2010, 3 en 2011, un seul en 2012 et 2 en 2013 ;**

- **l'Encéphalopathie spongiforme transmissible des petits ruminants, dite tremblante classique, est également en voie d'éradication.** L'amélioration de la résistance génétique du cheptel ovin français est en effet la clé de la diminution de la prévalence ; elle représente environ un cinquième des foyers de tremblante détectés en France. En 2011, 4 cas de tremblante classique ont été détectés, 4 en 2012 et 6 en 2013 ;

- **la tremblante atypique, environ 10 fois plus fréquente est, au contraire, une maladie pas ou très peu contagieuse** qu'il convient de surveiller mais contre laquelle il n'existe pas, à l'heure actuelle, de moyens d'éradication adaptés. Si 30 cas ont pu être dénombrés en 2011, seuls 14 cas l'ont été en 2012 et 12 cas en 2013.

Par ailleurs, la réapparition en juillet 2013 de la **fièvre catarrhale ovine** en Corse a nécessité la mise en place d'une vaccination d'urgence de tous les ruminants domestiques à la fin de l'année 2013 et qui a été reconduite en 2014. Enfin, **bien que le nombre de foyers de salmonelles n'ait pas sensiblement baissé, les indemnités associées sont en nette diminution en 2014.** Ceci s'explique par le fait que les foyers détectés en 2014 concernent moins de sélectionneurs de volailles et d'accoueurs qu'en 2013. Les indemnités sont en effet bien plus élevées chez les sélectionneurs et accoueurs.

D'autres sous-actions bénéficient, en revanche, d'une dotation supérieure à celle de 2014, à savoir :

- une **hausse de 4 millions d'euros** bénéficiant à la sous-action 24 consacrée aux visites sanitaires bovines, aviaires et porcines ; cette augmentation permettant à la DGAL de satisfaire les recommandations émises par la Cour des comptes sur son fonctionnement et ses activités de contrôle ;

- **1,1 million d'euros supplémentaires**, destinés à financer la sous-action 29 consacrée à l'élaboration des plans de contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire, dont les coûts ont augmenté ces dernières années.

- **Action 3 « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires »**

Avec **15,42 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**, l'action 3, qui représente **3,1 % de la dotation globale** du programme 206, a pour principal objectif d'assurer la protection sanitaire optimale des consommateurs grâce aux contrôles officiels des conditions sanitaires de production, d'importation et de commercialisation des aliments d'origine animale et à la détection précoce des risques sanitaires alimentaires.

Cette action est conduite par les directions départementales interministérielles chargées de la protection des populations. Ces directions travaillent aussi avec **plus d'une centaine de laboratoires spécialisés agréés** qui relèvent pour la plupart des conseils généraux et réalisent dans de bonnes conditions les analyses nécessaires à la mise en œuvre de cette action.

La baisse de la dotation de cette action de 2014 à 2015 n'est qu'apparente, car elle résulte du transfert vers l'action 4 des deux sous-actions 4 et 36<sup>1</sup>. **L'ensemble des actions 3 et 4, qui participent de la priorité ministérielle accordée aux contrôles vétérinaires et phytosanitaires, se voit conforté par une augmentation de près de 1,4 million d'euros au total<sup>2</sup>, à périmètre constant, d'une année sur l'autre.**

- **Action 4 « Actions transversales »**

Avec **74,62 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 74 millions de crédits de paiement**, l'Action 4, qui représente **14,9 % de la**

---

<sup>1</sup> Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières et Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires.

<sup>2</sup> Soit 1,19 million d'euros d'autorisations d'engagement et 454.000 euros de crédits de paiement de hausse entre 2014 et 2015.

**dotation globale** du programme 206, finance principalement l'évaluation des risques sanitaires.

Cette action bénéficie du transfert de plusieurs sous-actions en provenance de l'action 3, à savoir :

- la sous-action 32 relative au service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières ;

- la sous-action 36 relative à la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires.

Les **dépenses de fonctionnement** fournissent le **principal poste de cette action, avec 70,58 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 69,71 millions d'euros de crédits de paiement** qui permettent de financer la reconduction de la subvention pour charge de service public versée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), à hauteur de 62,99 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit au même niveau que celui de 2014.

#### **L'ANSES : un opérateur au rôle conforté par la loi d'avenir pour l'agriculture**

- Créée le 1<sup>er</sup> juillet 2010, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail (ANSES), résulte de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET). Le laboratoire national de protection des végétaux a également été intégré à l'ANSES depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

- L'ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier et le décret n°2010-719 du 28 juin 2010 relatifs à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, sont les textes fondateurs de l'Anses.

- L'ANSES a pour mission principale de **contribuer à assurer la sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail, ainsi que la protection de la santé et du bien-être des animaux et celle de la santé des végétaux, en mettant en œuvre une expertise scientifique indépendante et pluridisciplinaire en vue d'évaluer les risques sanitaires dans le domaine de l'alimentation, de l'environnement et du travail**. Elle développe l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des politiques de protection de la santé, liées à des expositions alimentaires, environnementales ou professionnelles, et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques dans ses domaines de compétence.

- L'ANSES est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture, de la consommation, de l'environnement, de la santé et du travail. Le premier contrat d'objectifs et de performance de l'Anses a été finalisé fin 2012 et signé le 26 février 2013 pour la période 2012-2015. Conformément aux instructions gouvernementales sur la politique immobilière de l'état, le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Anses a été approuvé le 3 avril 2013.

- La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit en 2015 le transfert à l'agence des **missions relatives à la délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes**, aujourd'hui délivrées par le ministère chargé de l'agriculture. Il prévoit également la **mise en place par l'agence d'un système de phyto-pharmacovigilance**. Ces nouvelles missions sont compensées par la création de postes qui permettront à l'ANSES d'assumer ces nouvelles charges.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

En outre, le **ministère finance, au moyen de conventions, les laboratoires nationaux de référence** auxquels est confiée la charge d'établir les éléments scientifiques incontestables justifiant les mesures de gestion prises par l'État, à hauteur de **1,42 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**, illustrent ainsi le soutien pérennisé du Gouvernement aux activités de ces opérateurs qui jouent un rôle essentiel dans la sécurité sanitaire de nos concitoyens et de l'ensemble du secteur agricole.

- **Action 5 « Estimation des cadavres et des sous-produits animaux »**

Avec **2,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,2 millions d'euros de crédits de paiement**, l'action 5, qui représente **0,6 % de la dotation globale** du programme 206, porte sur le respect des mesures réglementaires interdisant l'introduction de certains sous-produits animaux, comme les cadavres d'animaux ou encore les matériaux à risques spécifiés et les saisies sanitaires d'abattage, dans la chaîne alimentaire.

Les activités d'équarrissage sont financées par cette action et l'augmentation de la dotation de cette action, par rapport à 2014 (soit 31 % de hausse), reflète les variations enregistrées par les marchés ultramarins dans le secteur<sup>1</sup>.

- **Action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation »**

Avec 286,43 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement (titre 2 et hors-titre 2 inclus), l'Action 6, qui représente 57,2 % de la dotation globale du programme 206, réunit les crédits de personnel et de fonctionnement relatifs à l'action sociale et à la restauration

---

<sup>1</sup> Ainsi, la conclusion d'un marché public d'intérêt général pour l'ensemble des départements d'outre-mer, à l'exception de la Réunion, ainsi que d'autres opérations plus spécifiques, comme la fermeture de la décharge de la Trompeuse à la Martinique et les surcoûts d'exploitation générés par les installations classées à la Réunion.

collective au sein des DDCSPP et des services centraux de la direction générale de l'alimentation (DGAL).

À périmètre constant, la dotation de cette action connaît une hausse de 250 000 euros par rapport à son niveau de 2014 afin de s'ajuster aux consommations constatées en 2014.

- **Action 8 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire »**

Avec **3,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**, l'action 8, qui représente **0,8 % de la dotation globale** du programme 206, vise, conformément aux dispositions de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, à assurer l'accès de la population à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle qui soit produite dans des conditions durables et économiquement acceptables par tous. Cette action finance le programme national pour l'alimentation.

La dotation pour l'année 2015 marque un **léger repli par rapport à son niveau de 2014 (de l'ordre de 700 000 euros)**.

Conformément aux dispositions de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, les objectifs du programme national pour l'alimentation devraient être redéfinis de façon à privilégier la justice sociale, l'éducation alimentaire, la sensibilisation des jeunes et l'ancrage territorial.

#### **IV. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : ALAIN HOUPERT)**

##### **A. UN PROGRAMME SUPPORT ATTENDU À HAUTEUR D'ENVIRON 724,2 MILLIONS D'EUROS EN 2015**

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

Le programme 215, doté de 730,9 millions d'euros en CP, finance les moyens ministériels.

Ses crédits de paiement (hors fonds de concours) reculeraient en valeur nominale de 1 %.

La structure des crédits fait ressortir la place centrale des dépenses de personnel.

**Structure des dépenses du programme 215  
(en % du total)**

Dépenses de personnel	86,3
dont	
<i>Rémunérations d'activité</i>	53,9
<i>Cotisations et contributions sociales</i>	31,7
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	11,2
<i>Dépenses d'investissement</i>	1,3
<i>Dépenses d'intervention</i>	1,2

Les masses budgétaires sont marquées par une grande stabilité, l'ajustement des crédits étant principalement attribuable au poste cotisations et contributions sociales.

La programmation comprend quatre actions, la très grande majorité des crédits étant située dans l'action 1 « Moyens d'administration centrale » et l'action 3 qui regroupe les moyens des directions déconcentrées.

Elles totalisent, la première, 209,8 millions d'euros, la seconde, 421,9 millions d'euros, soit 86,4 % des crédits du programme.

Les moyens consacrés à l'évaluation des politiques publiques et à l'information économique sont isolés dans l'action 2 (18,5 millions d'euros), les moyens communs (73,9 millions d'euros), dans l'action 4.

La fonction support remplie par le programme 215 se traduit par la **très nette prépondérance des crédits de titre 2**, qui représentent **88 % de l'ensemble des AE du programme**, lui-même doté de **716,4 millions d'euros en 2015** (724,2 millions d'euros en CP). Pour mémoire, il s'agissait en 2014 de 720,9 millions d'euros d'AE et de 731,5 millions d'euros de CP.

La **masse salariale** imputée sur ce programme s'élève ainsi à **630,8 millions d'euros en 2014** (contre 639,2 millions d'euros en 2013). Le fait que la masse salariale globale de la mission ait fait l'objet d'une « répartition purement indicative » entre les programmes 215 et 206 ne facilite pas les commentaires sur l'évolution de ces crédits.



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

(en millions d'euros et en %)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Moyens de l'administration centrale	171,53	30,9	0,09	1,6	204,1	28,5 %
02 - Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	14,65	3,3	0,6	-	18,54	2,6 %
03 - Moyens des DRAAF, DDAF, DDEA et DAF	402,7	18,7	0,5	-	421,9	58,9 %
04 - Moyens communs	41,94	23,6	5,7	0,5	71,8	10,0 %
<b>Total</b>	<b>630,8</b>	<b>76,5</b>	<b>6,9</b>	<b>2,1</b>	<b>716,4</b>	<b>100,00%</b>
%	88 %	10,7 %	0,9%	0,40 %	100,00%	

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

Les crédits de titre 2 sont majoritairement imputés sur l'action 1, qui retrace les moyens de l'administration **centrale** (171,53 millions d'euros en AE), et sur l'action 3, où sont inscrites les dotations de l'administration **déconcentrée** (402,1 millions d'euros en AE).

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

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

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

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

**B. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE », UNE CONTRIBUTION MODESTE À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES**

**1. Les dépenses de personnel, une maîtrise hésitante**

En préambule, votre rapporteur spécial relève le caractère peu compatible avec la LOLF de la **concentration des crédits de titre 2 dans un seul programme**, solution qui fait obstacle à l'exercice de la fongibilité asymétrique qui est un élément fort de la logique de la LOLF.

La justification d'une telle structuration était fondée sur sa simplicité de gestion, au cours des premières années de mise en œuvre de la LOLF, mais elle est aujourd'hui caduque. Votre rapporteur spécial plaide donc à nouveau pour la **ventilation des crédits de personnel dans les programmes opérationnels de la mission** comme c'est d'ailleurs le cas pour une direction générale du ministère.

Les crédits pour dépenses de personnel enregistrent une baisse de 8,4 millions d'euros (- 1,4 %).

La contribution du niveau d'administration centrale à cette réduction est nulle. Les crédits initiaux pour 2014 sont reconduits ce qui suppose malgré tout un effort puisque s'applique une garantie de pouvoir d'achat. En revanche, les niveaux d'administration territoriales voient leurs moyens réduits de 8,4 millions d'euros, c'est-à-dire qu'ils portent en totalité l'effort d'économie.

Cette situation reflète en partie l'évolution prévue des emplois.

Globalement, le plafond d'emplois du programme devrait subir une **diminution de 176 ETPT**, passant de 8 938 à 8 762 ETPT entre 2014 et 2015.

Cette baisse devrait toucher principalement les services départementaux de l'agriculture.

**Répartition du plafond d'emplois par service**

Service	LFI 2014 ETPT	PLF 2015 ETPT
Administration centrale	1 967	1 950
Services régionaux	1 698	1 688
Services départementaux	4 763	4 614
Opérateurs	45	45
Services à l'étranger	45	45
Autres	420	420
<b>Total</b>	<b>8 938</b>	<b>8 762</b>

La réduction du plafond d'emplois atteint 149 unités pour l'échelon départemental, soit 85 % des réductions d'effectifs ministériels et un effort de productivité de 3,3 %.

Toutefois, il est délicat d'apprécier cette évolution dans la mesure où des changements affectent le périmètre des missions : extinction prévue de la gestion des quotas laitiers, délégation du service public et gestion du service public de l'eau et de l'assainissement...

**En toute hypothèse, l'abaissement du plafond d'emplois n'empêche pas l'alourdissement des dépenses de rémunération.**

Elles passeront de 445,9 millions d'euros à 451,9 millions d'euros, soit une croissance en valeur de 1,3 %. Cependant, l'application du schéma d'emplois ministériel entraîne une certaine modération des salaires qui, sans elle, progresseraient de 2,8 %.

Il est à remarquer que dans ces dynamiques salariales, le plan FEAGA, mis en œuvre pour améliorer la gestion de la PAC, à la suite des contentieux entre la France et l'Union européenne à ce sujet, pèse tout particulièrement. Il occasionne un supplément de dépenses de personnel de 8,85 millions d'euros.

Finalement, ce sont les cotisations et contributions sociales qui expliquent la réduction des crédits de personnel. La contribution au CAS « Pensions » est diminuée de 1,7 million d'euros, les autres cotisations à l'élasticité inférieure à l'unité contribuent au reliquat des économies de dépenses pour 6,5 millions d'euros.

## **2. Une forte hausse des restes à payer**

Entre 2013 et 2014, les engagements non couverts par des paiements augmenteraient de 25,9 millions d'euros hors crédits du titre 2, c'est-à-dire sur une masse financière limitée à 85,6 millions d'euros (au titre de 2014).

Ainsi, une partie importante des CP des futurs budgets devra être consacrée à apurer les engagements passés.

## **3. Une gestion des ressources humaines qui gagnerait à être moins administrative et plus stratégique**

L'information budgétaire sur les ressources humaines du ministère est médiocre.

Les informations fournies sur les emplois rémunérés par le programme sont des plus succinctes. Elles font ressortir la structure des emplois par grande catégorie qui révèle la prédominance des emplois de catégories B et C administratifs et techniques dans les personnels du

ministère (62,1 % du total). 24,7 % des emplois correspondent à des emplois techniques de catégorie A.

**Au total, les emplois du ministère partagent également en emplois administratifs et techniques.**

**Par ailleurs, le ministère a conduit une politique des ressources humaines visant à surmonter certaines singularités peu propices à une gestion optimale : la diversité des corps ; la précarité de certains emplois.**

Sur ce dernier point, un programme de « déprécarisation » est en cours. Ses effets budgétaires mériteraient d'être mis en lumière, d'autant que ses objectifs peuvent entrer en conflit avec les gains de productivité attendus.

Sur le premier point, des progrès ont été accomplis pour simplifier la structure par corps des emplois.

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

Pour ce qui concerne la fusion des corps au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, votre rapporteur spécial relève la **diversité des missions** assurées historiquement par le MAAF, qui s'est traduite logiquement par l'existence de **multiples statuts particuliers**, couvrant les nombreuses filières d'emploi (administrative, ouvrière, technique, enseignement technique, enseignement supérieur), auxquels il faut ajouter **ceux des établissements publics sous tutelle disposant de corps**

**propres de fonctionnaires** (Office national des forêts, FranceAgriMer, Institut français du cheval et de l'équitation, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, etc.). Le ministère a donc engagé depuis une quinzaine d'années une **politique de fusion des corps** par niveau et par filière. Dans ce cadre, ont été fusionnés les quatre corps de techniciens en 1996, les corps des ingénieurs du génie rural des eaux et des forêts (IGREF) et des ingénieurs d'agronomie en 2002 et les trois corps d'ingénieurs des travaux en 2006. Plus récemment, dans le cadre des décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques, le corps IGREF a été fusionné en 2009 avec le corps des ingénieurs des ponts et chaussées (IPC), pour créer le nouveau **corps à gestion interministérielle des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts**. Pour 2011, une réflexion interministérielle est engagée concernant la fusion des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement avec les corps homologues du ministère chargé de l'écologie et du développement durable, et notamment celui des ingénieurs des travaux publics de l'Etat.

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

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

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

Il n'en reste pas moins que les préconisations de l'observatoire des missions et métiers dans sa récente étude sur les compétences techniques clés du ministère mériteraient une plus complète attention.

Ce document développe l'idée d'une nécessaire mise à niveau du capital humain et d'une réflexion sur les méthodes. Dans le domaine administratif comme d'un point de vue plus technique, il préconise un

---

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

enrichissement des procédures par le développement de la cartographie des risques et par des actions plus partenariales avec les producteurs.

Ces propositions prennent un certain écho alors que les agriculteurs tendent à exprimer une exaspération certaine devant la multiplication des contrôles et des formalités auxquels ils se trouvent exposés et qui les détournent de leur vocation première.

#### **4. Tirer les conséquences de la régionalisation de la gestion du Feader**

La régionalisation de la PAC se traduit de diverses manières : par l'établissement de programmes régionaux intégrés au programme de développement rural hexagonal (PDHR) mais aussi par le transfert de responsabilités de gestion nouvelles aux conseils régionaux.

Ce transfert de compétences suppose des suppléments de charges pour les collectivités concernées.

**Votre rapporteur souhaite que les transferts d'emplois correspondants soient réalisés effectivement au plus tôt et qu'ils ne se traduisent pas par une évaporation de moyens.**

**TROISIÈME PARTIE :**  
**LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE**  
**« DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »**  
**(RAPPORTEUR SPÉCIAL : ALAIN HOUPERT)**

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

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

**I. UNE MISSION QUI PREND DE L'AMPLEUR MAIS DONT LES MOYENS EFFECTIFS SONT ENCORE INCERTAINS**

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

Les recettes du CAS-DAR sont traditionnellement 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.

À ses débuts, son produit s'est révélé dynamique. Malgré un ralentissement, celui-ci s'est confirmé par la suite.

Il avait été de 102 millions d'euros en 2007 (supérieur **de 4 millions d'euros** par rapport à la prévision en LFI), de 106,84 millions d'euros en 2008 (soit une **exécution supérieure de 4,35 millions d'euros à la prévision**), de 110,56 millions d'euros en 2009 (inférieure **de 2,94 millions d'euros** par rapport à la prévision en loi de finances initiale) et de 105,06 millions d'euros en 2010 (moins **5,43 millions d'euros** par rapport à la prévision en loi de finances initiale).

La loi de finances initiale pour 2011 l'avait estimé à **110,5 millions d'euros**. Mais le montant du produit de la taxe affectée au CAS-DAR a alors finalement atteint 110,45 millions d'euros. Ce niveau de recettes est le résultat de la **reprise du secteur agricole en 2011 et par voie de conséquence du chiffre d'affaires des exploitations agricoles** (+ 6 % en 2011 contre - 8,3% en 2010) sur lequel la taxe affectée au CAS-DAR est assise<sup>1</sup>. **Cette tendance s'est confirmée en 2012, avec un produit de 116,75 millions d'euros** et elle s'est prolongée en 2013 et en 2014.

---

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

Pour l'année en cours, l'inscription de recettes correspondante s'élève à 125,5 millions d'euros.

Le présent projet de loi de finances évalue à son tour cette recette à **147,5 millions d'euros pour 2015 en tenant compte d'une affectation de la totalité du produit de la taxe au compte d'affectation spéciale.**

Il faut mentionner que, s'agissant d'un compte d'affectation spéciale, le montant des engagements est ajusté tout au long de l'année au niveau de la recette.

Aussi bien les actions financées par le CAS dépendent elles de la bonne rentrée de la recette. Étant donné les transferts de dépenses réalisés entre le budget ministériel et le CAS, cette règle peut avoir une certaine importance.

Sans doute, doit-on observer qu'à l'exception notable de l'année 2010, et probablement de l'année 2014 selon les estimations disponibles pour le premier semestre les **recettes du CAS-DAR sont le plus souvent sous-évaluées, ses crédits se trouvant ainsi relativement sous-consommés**, comme le montre le tableau suivant.

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

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses (CP)	Écart
2006	146,00	99,70	+ 46,30
2007	102,00	101,35	+ 0,65
2008	106,84	98,47	+ 8,37
2009	113,50	110,55	+ 2,95
2010	105,06	108,50	- 3,44
2011	110,45	108,38	+ 2,07
2012	116,75	114,35	+ 2,40
2013	120,47	106,98	+ 13,49
2014 (prévision)	125,5	-	-
2015 (prévision)	147,5	-	-

Source : commission des finances

C'est pourquoi depuis la réapparition en 2011 d'un écart positif entre les ressources et les dépenses du compte, il était devenu nécessaire ou de **confier de nouvelles missions** au CAS-DAR ou de réfléchir à la **baisse éventuelle de la fraction du produit de la taxe qui lui est affectée**. À l'occasion du présent projet de loi de finances, le Gouvernement a résolument choisi la première option en étendant l'affectation de la taxe et en



choisissant de faire reposer le **financement de nouvelles missions de FranceAgriMer** sur le compte spécial.

## B. LES ACTIONS

Les crédits du programme 775 « **Développement et transfert en agriculture** », bénéficient d'un accroissement sensible puisqu'ils passent de **57,45 millions d'euros** en AE=CP pour 2014 à 70,5 millions d'euros. Ils sont principalement destinés<sup>1</sup> **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**, auparavant portées par le programme 206. Ces actions sont notamment placées sous la responsabilité des **instituts techniques agricoles**<sup>2</sup>, qui contribuent ainsi à l'amélioration et à la gestion des ressources génétiques des espèces relevant de leurs compétences, le cas échéant **par délégation à des opérateurs**.

Quant au **programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »**, dont les moyens sont attendus à hauteur de **76,9 millions d'euros** ils suivent le même mouvement d'une croissance de 13 %. Il englobe le financement de **travaux de recherche appliquée**, et plus particulièrement des missions d'**expérimentations de FranceAgriMer** ainsi que des **instituts techniques agricoles** et, en particulier, de leurs projets de recherche à moyen et long terme coordonnés par l'association de coordination technique agricole (ACTA).

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

---

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

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

## II. OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME 775 « DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT EN AGRICULTURE »

Les interventions du programme « **Développement et transfert en agriculture** » sont fléchées vers les organismes suivants :

- 40 millions d'euros pour les programmes pluriannuels des chambres d'agriculture et de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture ;

- 7,6 millions d'euros pour les programmes pluriannuels des ONVAR ;

- 8,2 millions d'euros pour le programme d'appui à la génétique animale ;

- 10 millions d'euros au programme d'assistance technique de FranceAgriMer ;

- 2,1 millions d'euros aux projets d'appui à l'agriculture biologique ;

- 2,5 millions d'euros à des projets pilotes régionaux ou à des appels à projet régionalisés en faveur des GIEE.

La conduite des dépenses devrait être infléchi par la prise en compte des priorités du nouveau programme national de développement agricole et rural (PNDAR) davantage orienté vers la conciliation du développement économique et des préoccupations environnementales et sanitaires.

En ce sens, le ministre de l'agriculture a souhaité que **55 % des financements du programme 775 soient consacrés à des actions en faveur de l'agro-écologie.**

L'augmentation du plafond de collecte du CASDAR se répercute sur le programme 775 par de nouveaux financements et par l'augmentation de financements existants. Celle-ci profite aux ONVAR pour 1,6 million d'euros. Les premiers concernent FranceAgriMer (10 millions d'euros) et le programme régionalisé Bio (2,1 million d'euros) précédemment mentionnés.

Ce dernier programme devrait être conduit par les DRAAF ce qui n'est pas le signe d'une simplification administrative puisque les chambres d'agriculture ont reçu pour nouvelle mission d'assurer la coordination régionale de l'agriculture biologique.

Par ailleurs, **certaines inquiétudes sur la dynamique des recettes mise en perspective avec les transferts de financements réalisés entre le budget général et le CASDAR peuvent être mentionnées.** Sans doute faut-il se féliciter que la programmation des recettes se rapproche d'une affectation

totale de la taxe dont bénéficie le CAS. De la même manière la fixation d'un plafond de crédits porté à hauteur du produit prévisionnel associé à cette affectation est une garantie budgétaire.

Cependant, des incertitudes existent sur le rendement de la recette de sorte que l'extension des responsabilités confiées au CAS qui allège les charges du budget ministériel constitue un risque pour les actions traditionnelles.

Au demeurant, **le passage par la formule du CAS n'a pas que des avantages pour les organismes gestionnaires.** Les contraintes de la comptabilité publique s'appliquent, en particulier la règle d'égalité des dépenses et des recettes, ce qui ne favorise pas la prévisibilité de gestion des interventions ainsi financées. Leur programmation en est handicapée.

Une réflexion sur l'adaptation de la structure de financement des organismes parties prenantes devrait ainsi être initiée.

#### ***B. LE PROGRAMME 776 « RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION EN AGRICULTURE »***

Le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture » est doté en 2015 de **76,94 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.**

Il enregistre ainsi une **hausse de 13 % par rapport à son niveau de l'année dernière.**

Ce programme se décline en **trois volets** :

- le soutien aux **programmes pluriannuels des instituts et centres techniques agricoles** ; ce volet représentant 55 % des dépenses du programme ;

- le financement du **programme d'expérimentation lancé par FranceAgriMer** destiné à favoriser l'agro-écologie, dans les secteurs de la production laitière, de l'élevage, de la viticulture et des oléo-protéagineux ; ce volet représentant 23% du programme ;

- le financement des **appels à projets publiés annuellement et définis par le Ministre de l'agriculture** en tenant compte des besoins des filières professionnelles et des appels à projets (pour 19% du programme).

### Les appels à projets financés en 2015

1 - « **Recherche technologique pour la compétitivité et la durabilité des filières de la production à la transformation** » : cet appel constitue une évolution du précédent appel à projets « recherche finalisée » en ce qui concerne les thématiques qui sont réorientées en vue de permettre des actions innovantes en matière de recherche technologique répondant aux besoins des secteurs agricoles et agroalimentaires et facilitant la transition vers la double performance économique et environnementale. Il permettra également de renforcer les partenariats entre les instituts techniques agricoles, les instituts techniques agro-industriels, la recherche publique, les organismes de développement agricole et rural, les établissements d'enseignement supérieur et technique agricoles et de nouvelles communautés scientifiques (y compris issues de secteurs de compétence autres que ceux de la recherche agricole) sur des projets qui bénéficieront aux filières agricoles et agroalimentaires.

2 - « **Innovation et partenariat** » : l'objectif de cet appel à projets est de favoriser l'innovation concourant à la mise en œuvre du projet agro-écologique pour la France et de développer à cet effet des partenariats entre les instituts techniques agricoles, les chambres d'agriculture, les organismes de développement agricole et rural, la recherche publique, les établissements d'enseignement supérieur et technique agricoles. Les travaux conduits dans le cadre de cet appel à projets doivent apporter des résultats ou des outils rapidement transférables vers le développement et la production agricole.

3 - « **Réseaux mixtes technologiques** » : suite à l'homologation de nouveaux réseaux mixtes intervenue en janvier 2014, une nouvelle vague d'agrément complémentaires devrait intervenir en 2015. Ceux-ci sont accordés après l'avis d'un comité scientifique spécifique composé des membres des comités techniques et scientifiques de l'Association de coordination agricole (ACTA) et de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).

4 - « **Semences et sélection végétale** » : il s'agit d'un appel à projets spécifique au domaine de la sélection végétale. Il vise à rapprocher le domaine de la recherche des professionnels du secteur des semences, pour fournir ensuite aux entreprises et aux exploitations agricoles un accès rapide aux produits de la recherche, afin de faciliter les évolutions socio-économiques auxquelles l'agriculture française doit faire face.

En complément, le programme 776 soutient des « actions d'accompagnement » des programmes annuels portés par les instituts techniques, en appui à la mise en œuvre du projet agro-écologique pour la France et au lancement de chantiers nationaux mobilisant l'ensemble des partenaires de la recherche et du développement agricoles portant sur l'optimisation du recueil et de l'exploitation de données et sur la diffusion des résultats. Ainsi, le programme spécifique « d'expérimentation de FranceAgriMer » sera conduit intégralement sous forme d'appel à propositions de filière et d'un appel à propositions régionalisé, de même que les programmes des ONVAR.

Source : document budgétaire relatif au programme n° 776

La conduite du programme 776 fait l'objet du suivi de la Commission technique spécialisée « Développement agricole et rural » du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire.

L'augmentation constatée de **13 % de la dotation bénéficie à l'action 1** du programme consacrée à la recherche appliquée et à l'innovation qui reçoit **76,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2015**.

L'**action 2** de ce programme est consacrée à la fonction support et est abondée à hauteur de **400 000 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ainsi, le **montant global des financements qu'il est prévu d'accorder dans le cadre d'appels à projets ou d'appels à propositions s'élève à 40 millions d'euros, soit 27 % du budget global contre 20,7 % (calculé sur les mêmes bases) en 2014 et 11,1 % en 2012**. Cette dotation répond ainsi aux préconisations en faveur d'une plus part octroyée aux appels à projets, faites par la Cour des comptes dans son avis sur l'exercice 2012<sup>1</sup>.

Cependant, votre rapporteur spécial ne peut que **s'inquiéter de l'écart persistant en 2014 entre la dotation disponible en crédits de paiement et celle des autorisations d'engagement qui s'élève, au 31 décembre 2014, à quelque 40,7 millions d'euros**<sup>2</sup>. Ce point souligne, une fois encore, les difficultés à mettre en œuvre, dans les faits, une réelle performance économique dans la gestion des programmes.

---

<sup>1</sup> Extrait de l'analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, exercice 2012, pour le « Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural » : « La deuxième recommandation vise à accroître significativement le recours à la procédure d'appels à projets, tant sur le programme 776 que sur le programme 775, conformément aux objectifs affichés dès 2004 par l'État (30 % puis 20 %) [...] Quatre appels à projets sont mis en œuvre dans le programme 776 : le budget correspondant est de 12,3 M€ en 2012 soit 22,2 % de la programmation basée sur le montant plafond inscrit en LFI mais 11,2 % si l'on considère l'ensemble du CAS DAR. Cette recommandation reste donc d'actualité [...] La Cour réitère également sa recommandation sur l'augmentation significative de la part d'appels à projets ».

<sup>2</sup> L'évaluation des restes à payer au 31 décembre 2014 est supérieure aux restes à payer antérieurs à 2014 augmentés de la différence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ouverts en 2014 du fait du sous-calibrage des crédits de paiements transférés en 2006 au CAS-DAR suite à la cessation d'activités de l'Agence de développement agricole et rural (ADAR).



## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

### ARTICLE 47

#### **Modification du dispositif d'exonération en faveur de l'emploi saisonnier agricole (Rapporteur spécial : Alain Houpert)**

**Commentaire :** le présent article tend d'une part à exclure les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers (ETARF), du champ d'application du dispositif d'exonération en faveur de l'emploi saisonnier agricole, et d'autre part, à mettre fin à l'exonération de la part salariale des cotisations sociales dont bénéficient, pendant un mois par an, les salariés embauchés comme saisonniers agricoles pour les vendanges.

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

Le code rural et de la pêche maritime prévoit en son article L.741-16 que les salaires versés aux salariés des ETARF bénéficient de l'exonération de cotisations sociales prévue au bénéfice des travailleurs saisonniers agricoles.

Par ailleurs, il applique aux saisonniers employés pour les vendanges une exonération des cotisations salariales.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le Gouvernement propose d'une part de mettre fin au régime dérogatoire de cotisations sociales appliqué aux salariés occasionnels des ETARF, et d'autre part, de supprimer l'exonération de cotisations sociales salariales des employés occasionnels pour les vendanges.

#### **III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Votre rapporteur spécial, Alain Houpert, considère que l'exposé des motifs déployé par le Gouvernement n'emporte pas la conviction.

S'agissant de la réforme du régime des ETARF il s'agirait de lutter contre la précarisation des emplois et le travail clandestin.

La saisonnalité de certains travaux sylvicoles et agricoles est une réalité technique, non un mode d'organisation du travail souhaité par les employeurs. Une certaine flexibilité du travail s'impose sauf à mettre en difficulté les entreprises concernées. Au demeurant, d'autres secteurs que l'agriculture tiennent compte de cette réalité.

Par ailleurs, l'argument de lutte contre le travail clandestin est quelque peu surprenant dans la mesure où l'exonération appliquée contribue plutôt, de toute évidence, à une normalisation des conditions d'emplois, comme c'est le cas pour d'autres formes d'emplois.

De son côté, la suppression de l'exonération de cotisations sociales salariales aux « vendangeurs » ne saurait sérieusement être considérée comme une mesure favorisant l'attractivité de ces emplois. On ne saurait davantage y voir une mesure de justice sociale. Elle traduit plutôt la propension du Gouvernement à rechercher des effets d'aubaine fiscalosociaux.

Ce sont des salariés modestes<sup>1</sup> qui seront touchés et si la mesure ne modifie pas le taux de prélèvement obligatoire appliqué aux entreprises, elle se traduira probablement par une élévation de leurs coûts salariaux et/ou par une réduction de la main d'œuvre. Au-delà des conséquences directes du dispositif proposé, telles que l'incidence sociale, il faut anticiper ses **effets probables sur la qualité des produits** en raison de la **mécanisation accentuée** qui résultera de l'incapacité croissante à disposer d'une main d'œuvre consciencieuse.

Dans son exposé des motifs, le Gouvernement fait valoir que le dispositif d'exonération du « contrat vendanges », proche de celui qu'il avait souhaité voir inclure dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 (il comportait une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale) et que le Conseil Constitutionnel dans sa décision 2014-698 DC du 6 août 2014 avait déclaré contraire à la Constitution au motif d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, est affecté d'une même fragilité juridique.

La conversion du Gouvernement à la préoccupation de l'égalité devant les charges publiques mérité d'être saluée. Pour autant, il n'est certain qu'il ne fasse pas ici preuve du zèle du converti.

Il est bien certain que le Parlement doit s'efforcer de respecter et même de défendre la Constitution. Au demeurant, la plupart des dispositions législatives frappées d'inconstitutionnalité sont d'origine gouvernementale. Cependant, le Parlement ne peut exercer un contrôle a priori de constitutionnalité que dans les droites limites de la raison. Quand la contravention à la Constitution est manifeste, ce rôle ne pose pas de

---

<sup>1</sup> Le contrat « vendanges » représenterait un gain moyen de 650 euros soit moins que le seuil de pauvreté.



problème. Mais, il existe nécessairement une zone d'incertitude constitutionnelle correspondant à l'ensemble des situations où une marge d'appréciation subsiste, ce qui est souvent le cas s'agissant des principes fondamentaux.

En ce qui concerne le principe d'égalité, il est trivial de rappeler qu'il n'est pas un principe absolu. Le législateur peut donc s'écarter de l'identité universelle de la norme dès que les différences qu'il consacre sont justifiées par des différences de situation en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur. Dans les problématiques liées au financement des charges publiques, il faut encore qu'il n'y ait pas de rupture caractérisée d'égalité.

Étant donné la situation très particulière des travailleurs saisonniers occupés à récolter les fruits de la vigne, tant au regard de la durée de leur engagement que des conditions matérielles de leur rémunération, et dans un contexte marqué par une histoire et des traditions, il semble à votre rapporteur spécial que le législateur a le droit de soutenir une activité indispensable à la qualité de la production vitivinicole. Ici comme ailleurs, le raisonnement ne doit pas exclure la raison.

L'adoption de cet article **rapporterait de l'ordre de 15 millions d'euros** ponctionnés au détriment des secteurs touchés et de leurs salariés qui contribuent efficacement à la production agricole.

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



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement** conduisant à **majorer de 6 millions d'euros en AE et en CP** les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Il vise à relever, sur le programme 154, le niveau des crédits d'aides à la filière canne à sucre des départements d'outre-mer (+ 2,4 millions d'euros) et en faveur de la diversification agricole (+ 3,6 millions d'euros). D'après l'objet de l'amendement « *si le projet de loi de finances initiale pour 2015 prévoit, par rapport à 2014, une baisse de 6 millions d'euros de l'enveloppe des aides portées par l'action 11 du programme 154, aucune réduction des moyens globalement consacrés à ces dispositifs n'a été envisagée : seul un transfert partiel de leur mode de financement, depuis les crédits du ministère vers le programme d'investissements d'avenir (PIA), a été proposé. Mais, « compte tenu des préoccupations exprimées sur le fléchage ultérieur de ces crédits d'investissements d'avenir et sur la capacité des acteurs à les mobiliser en substitution des aides existant jusqu'ici* », il a été décidé de majorer les crédits.

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

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	6		6	
Forêt				
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation				
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture				
TOTAL	6		6	
<b>SOLDE</b>		<b>+ 6</b>		<b>+ 6</b>

## II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement** conduisant à **minorer de 26,5 millions d'euros en AE et en CP** les crédits de la mission. Il vise à garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État, en procédant à une minoration des crédits répartie de la façon suivante :

- 21 400 000 euros en AE et - 16 000 000 euros en CP sur le programme « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires ». Cette diminution est notamment permise par une actualisation des prévisions de dépenses concernant le dispositif de l'indemnité viagère de départ et par un ajustement du plafond d'engagements des mesures agroenvironnementales et climatiques ;

- 4 000 000 euros en CP sur le programme « Forêt ». Cette diminution est permise par la mobilisation des ressources disponibles dans la trésorerie du fonds stratégique de la forêt et du bois ;

- 4 000 000 euros en AE et - 6 000 000 euros en CP sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » qui correspond à une actualisation des prévisions de dépense ;

- 1 100 000 euros en AE et - 500 000 euros en CP sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». Cette diminution serait permise grâce à des économies supplémentaires sur les dépenses de fonctionnement.

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

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires		21,4		16
Forêt				4
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation		4		6
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture		1,1		0,5
TOTAL		26,5		26,5
SOLDE	- 26,5		- 26,5	

---

## L'AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION,  
FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

N° 1

---

## A M E N D E M E N T

présenté par  
M. HOUPERT  
Rapporteur spécial

---

### ARTICLE 47

Supprimer cet article.

### OBJET

Cet amendement vise à supprimer cet article. Ce dernier concerne le champ d'application des dispositifs d'exonération de cotisations sociales de l'emploi saisonnier agricole. Il tend, d'une part, à **exclure les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers (ETARF)**, du dispositif d'exonération, et d'autre part, à **mettre fin à l'exonération de la part salariale des cotisations sociales dont bénéficient les salariés embauchés pour les vendanges**. Son adoption rapporterait de l'ordre de 15 millions d'euros, mais qui seraient ponctionnés au détriment des secteurs concernés et de leurs salariés qui contribuent efficacement à la production agricole.

En effet, ces deux mesures ne sont pas justifiées et l'exposé des motifs déployé par le Gouvernement n'emporte pas la conviction. S'agissant de la **réforme du régime des ETARF** il s'agirait de lutter contre la précarisation des emplois et le travail clandestin. Or la saisonnalité de nombreux travaux agricoles et sylvicoles est une réalité qui s'impose à tous

et non pas un mode d'organisation du travail souhaité par les employeurs. Une certaine flexibilité du travail s'impose sauf à mettre en difficulté les entreprises concernées. De même, l'argument de lutte contre le travail clandestin est quelque peu surprenant dans la mesure où l'exonération appliquée contribue à la normalisation des conditions d'emplois.

De son côté, la **suppression de l'exonération de cotisations sociales salariales aux « vendangeurs »** ne saurait être considérée comme une mesure favorisant l'attractivité de ces emplois. On ne saurait davantage y voir une mesure de justice sociale. Elle traduit plutôt la propension du gouvernement à rechercher des effets d'aubaine fiscal-social, ce qui revient à faire de petites économies au détriment des plus défavorisés. La mesure affecterait des salariés modestes, avec des gains mensuels moyens de l'ordre de 650 euros, soit moins que le seuil de pauvreté. L'adoption de l'article se traduirait par une élévation de leurs coûts salariaux et/ou par une réduction de la main d'œuvre. Au-delà des conséquences directes de la réforme proposée par le Gouvernement, telles que l'incidence sociale, il faut anticiper ses effets probables sur la qualité des produits en raison de la mécanisation accentuée qui en résultera.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (et article 47) et sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** – Il nous est proposé de doter la mission en 2015 de 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 4,2 %, et 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) ce qui révèle une contraction de 8 %. Avant de présenter mon analyse des crédits, je relève que les dépenses fiscales rattachées à la mission affichent des résultats satisfaisants. Ainsi, le rapport Guillaume sur les dépenses fiscales et sociales les avait jugées assez ou très efficaces.

J'observe que l'évolution contrastée pour les AE et les CP ne fait que traduire la poursuite de l'application de la nouvelle programmation financière de la politique agricole commune (PAC). Parler d'un budget reflétant à la fois un engagement en faveur de l'agriculture et la contribution du ministère à l'effort de maîtrise des dépenses publiques comme le fait le Gouvernement est d'autant moins acceptable qu'une analyse objective disqualifie les arguments gouvernementaux. D'une part, le compromis agricole européen se traduit en effet par de moindres ambitions pour nos productions agricoles, alors que l'Europe pourrait davantage contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux. D'autre part, La réduction des CP touche plus particulièrement les dépenses d'intervention effectivement perçues par nos agriculteurs, les plus utiles.

Je m'interroge sur la sincérité de ce projet de budget dans la mesure où les crédits dédiés aux aléas ne sont pas provisionnés : risques climatiques, économiques et sanitaires, ou encore risques associés aux refus d'apurement communautaires dont la facture pourrait atteindre 1,8 milliard d'euros selon la Cour des comptes, que le ministre évalue à près d'un milliard d'euros, et dont seuls 400 millions d'euros sont prévus par le projet de loi de finances rectificative pour 2014. Certaines dotations, comme celles destinées à l'assurance-récolte ou aux industries agro-alimentaires, me paraissent enfin sous-calibrées.

Plus globalement, je m'inquiète des effets concrets d'arbitrages budgétaires qui ne semblent pas à la mesure des difficultés économiques rencontrées par les exploitations et par certains territoires. Il en est ainsi de la simple reconduction des aides globales aux filières, du recours au programme des investissements d'avenir (PIA) en remplacement des crédits budgétaires du ministère, de l'avenir de la filière sucrière alors que l'heure de sa dérégulation approche, les inconnues portant sur du bouclage financier

du plan annoncé par le Président de la République à Cournon, des effets de l'intégration de la prime herbagère agro-environnementale dans le dispositif des indemnités compensatoires de handicaps naturels, de la suppression de certains régimes d'exonération de cotisations sociales comme le contrat vendanges, des ponctions sur les fonds de roulement de grands partenaires, en particulier les chambres d'agriculture...

Mes inquiétudes sont redoublées par les coupes opérées par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en deuxième délibération : 26,5 millions d'euros en moins, dont 21,4 millions d'euros sur le seul programme 154. Et par quelle ardente obligation le Gouvernement justifie-t-il ces coupes à l'aveugle ? Une actualisation des prévisions de dépenses !

Dans ces conditions, je crains que ne s'accroisse la perte de vitalité de notre agriculture, qui a déjà subi un recul très préoccupant des surfaces et de ses emplois. J'insiste pour que le désengagement du budget général ne se traduise pas par une réduction des soutiens à la « Ferme France ». Le pays doit au contraire mobiliser ses enveloppes européennes au titre de la PAC ; restons attentifs à la mobilisation effective du PIA et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », le CASDAR – d'autres formules qu'un compte d'affectation spéciale ne seraient-elles d'ailleurs pas plus propices à la continuité du financement du développement agricole et rural ?

Des économies sont possibles pour la mission agriculture, mais pas de fausses économies. Les efforts de rationalisation des ressources humaines du ministère peuvent être poursuivis : les transferts de responsabilité de l'État vers les régions dans le cadre de la nouvelle PAC devront être accompagnés des transferts d'emplois nécessaires ; je crois dans les effets des allègements fiscaux et sociaux mais les productions primaires en bénéficieront-elles vraiment ? – et je souhaite que le coût des normes soit mieux maîtrisé. Enfin, malgré la légitimité des objectifs de développement agricole durable, nous ne devons pas perdre de vue les équilibres qui ont permis à l'agriculture de compenser le recul des terres et de l'emploi par des gains de productivité.

L'article 47 rattaché à la mission exclut les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers du dispositif d'exonération de cotisations sociales de l'emploi saisonnier agricole et met fin à l'exonération de la part salariale des cotisations sociales dont bénéficient les salariés embauchés pour les vendanges. Ces deux mesures ne sont pas justifiées. L'exposé des motifs ne me convainc pas. Pour la première, il s'agirait de lutter contre la précarisation des emplois et le travail clandestin, alors que la saisonnalité de nombreux travaux agricoles s'impose à tous et n'est pas un mode d'organisation du travail souhaité par les employeurs ! L'exonération appliquée contribue aussi, de toute évidence, à une normalisation des conditions d'emplois.



La seconde, la suppression de l'exonération de cotisations sociales salariales aux vendangeurs ne saurait être considérée comme une mesure favorisant l'attractivité de ces emplois ou une mesure de justice sociale. Elle traduit plutôt la propension du Gouvernement à rechercher des effets d'aubaine fiscal-socials sur le dos des plus défavorisés. Car ce sont des salariés modestes, aux gains mensuels moyens de l'ordre de 650 euros, soit moins que le seuil de pauvreté, qui seront touchés par une mesure qui élèvera les coûts salariaux et réduira l'attractivité des emplois concernés. La plus grande mécanisation qui en résultera affectera la qualité des produits.

Dans ces conditions, je vous propose de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », mais d'adopter ceux du compte spécial « développement agricole et rural », tout en supprimant l'article rattaché 47.

**M. Yannick Botrel, rapporteur spécial.** – Je précise d'emblée que je n'en n'arriverai pas aux mêmes recommandations que mon collègue. Les dotations globales du programme 149 « Forêt » s'élèvent pour 2015 à 279,31 millions d'euros en AE et à 296,68 millions d'euros en CP. Les crédits baissent par rapport à 2014 car ils avaient alors fait l'objet d'une augmentation exceptionnelle de 11 %, en raison de la mise en place d'une nouvelle action consacrée au Fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) et à l'augmentation de la subvention à l'Office national des forêts (ONF). Le soutien du Gouvernement à la filière bois est donc stable en réalité.

L'ONF, principal opérateur du programme 149, bénéficiera en 2015 de subventions de l'État pour un montant total de l'ordre de 202 millions d'euros (*via* l'action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt »), dont un versement compensateur en faveur de la gestion des forêts des collectivités locales de 140 millions d'euros, soit 20 millions d'euros de plus que ce que prévoit le contrat pluriannuel d'objectifs et de performances. L'office gère les 4,7 millions d'hectares de forêts publiques, soit environ 27 % de l'ensemble de la surface forestière de notre pays.

La dotation de l'action 12 « Développement économique de la filière et gestion durable » s'élève à 50,4 millions d'euros en AE et à 52,6 millions d'euros en CP. Elle contribue à la poursuite du plan chablis après le passage de la tempête Klaus en 2009. La dotation de l'action 13, à hauteur de 10,6 millions d'euros en autorisations de paiement et 21,8 millions d'euros en crédits de paiements, assure le financement du FSFB, dont l'instauration par la loi de finances pour 2014 est un gage de cohérence et du soutien du Gouvernement à la filière.

La baisse de la subvention de l'État à l'ONF est sans cesse reportée parce que celui-ci doit faire face depuis plusieurs années à une situation financière difficile qui n'a jamais pu être redressée. Une enquête sur les soutiens à la filière forêt-bois a été demandée à la Cour des comptes à la fin de l'année 2013 en application de l'article 58-2 de la LOLF. Ce travail devrait

faire l'objet d'une audition pour suite à donner en début d'année 2015. L'ONF pourrait tirer profit d'une mobilisation de l'ensemble de la filière – amont et aval – autour de l'objectif de valorisation de la ressource bois. Il serait pertinent que les soutiens publics à la filière bois, aides budgétaires ou mesures fiscales, soient soumis à la condition d'une gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient.

La dotation du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », soit 512 millions d'euros, témoigne de l'importance capitale de la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation pour le gouvernement. La baisse constatée de 1 % par rapport à 2014 est en fait due à un changement de périmètre. Ce budget 2015 met en œuvre les dispositions de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, qui reconnaît à la sécurité alimentaire la valeur de principe d'action publique.

L'action 1 « Prévention et gestion des risques inhérents à la production de végétaux », dotée de 22,56 millions d'euros, soutient les fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (Fredon) dont les compétences ont été récemment étoffées par la loi d'avenir pour l'agriculture.

L'action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux », avec 94,75 millions d'euros, assure, au plus juste coût, le suivi des programmes de contrôle et de prévention des principales épizooties, qui sont d'ailleurs en régression. Grâce à la hausse des moyens consacrés aux visites sanitaires bovines, aviaires et porcines, la direction générale de l'alimentation du ministère satisfera aux recommandations émises par la Cour des comptes sur son fonctionnement et ses activités de contrôle.

Les actions 3 « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires » et 4 « Actions transversales », qui reçoivent 90,4 millions d'euros, connaissent une hausse de 1,4 million d'euros par rapport à 2014, dont je ne peux que me féliciter, puisqu'elle bénéficiera notamment aux laboratoires publics d'analyse de référence, démontrant la cohérence du Gouvernement dans la mise en œuvre de ses engagements en matière sanitaire.

L'action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation » voit sa dotation augmenter de 250 000 euros afin de tenir compte des ajustements de périmètre budgétaire et des évolutions de l'activité de la direction générale de l'alimentation du ministère.

J'observe avec satisfaction que les moyens afférents au programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » sont stabilisés et que certains dispositifs sont même renforcés. La France doit rester à la pointe des exigences en matière de sécurité sanitaire. Je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ». À l'heure de la mise en place du crédit d'impôt

compétitivité emploi (CICE), le Gouvernement juge important de rationaliser le dispositif d'exonération de cotisations sociales du monde agricole. Tout en comprenant les motivations de mon collègue - le monde agricole a besoin de souplesse en raison de sa saisonnalité - je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur l'article rattaché 47.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** - Les contrôles visant les agriculteurs ont suscité des manifestations, au motif que la France les appliquerait avec plus de zèle que ses voisins, multipliant la paperasserie. Dans les 500 000 exploitations, l'emploi diminue chaque année. Qu'en est-il des effectifs des corps de contrôle ? Peut-on parler d'une suradministration agricole ?

**M. Michel Bouvard.** - Les élus de montagne ont une vive inquiétude sur les services de restauration des terrains en montagne (RTM). Bien que le changement climatique augmente l'érosion et les risques de glissements de terrain, les crédits stagnent ou baissent. Dans ce projet de loi de finances, onze départements se partageront 150 000 euros en AE et 150 000 en CP. À qui veut-on faire croire que l'on peut agir avec une somme aussi faible ? Les services de RTM au sein de l'ONF peinent à entretenir des zones boisées : tous les maires concernés vous le diront. Il est grand temps que la courbe de leurs crédits s'inverse. Je défendrai en séance un amendement de redéploiement : le Gouvernement doit envoyer d'autres signaux et que les contrats de plan traitent une situation qui devient inquiétante.

**M. François Patriat.** - Nous avons beau être habitués, ici ou ailleurs, à l'intensité des débats sur l'agriculture, le manichéisme d'Alain Houpert me surprend. Le budget de l'agriculture - enseignement, quelques mesures sociales, filières, offices... - pèse peu. Pour avoir été en responsabilité sur ces questions, je sais qu'il est compliqué de maintenir des crédits dans une situation nationale et européenne telle que la nôtre. Le Gouvernement s'est efforcé de sauver l'essentiel : la PAC. Car la question est bien de savoir si elle existera encore après 2020. Il s'est battu avec opiniâtreté, et la part de la France en est sortie grandie. Les agriculteurs le savent. Cela me fait sourire : à chaque réforme de la PAC, les agriculteurs se battent pour sauvegarder la PAC d'avant, celle-là même qu'ils avaient combattue lors de sa mise en place. Je me souviens de leurs actions contre les quotas laitiers, en 1982 - jeune parlementaire, j'avais été confronté à une tentative de pendaison ; les mêmes les ont défendus ensuite...

Les gouvernements, de droite comme de gauche, se sont battus pour que la France reste le premier bénéficiaire de la PAC. Je regrette les distorsions entre les terres les plus et les moins productives. Là où le rendement est de 110 quintaux à l'hectare, les droits à paiement unique (DPU) sont de 352 euros par hectare, tandis qu'ils sont de 180 euros là où le rendement est de 55 quintaux à l'hectare... Ils ne profitent pas toujours à ceux qui en ont le plus besoin.

Reste le problème éthique et économique de l'article 47. Il faut préserver les contrats vendanges. Je ne parle pas des grands crus. La viticulture de qualité a encore besoin de vendanges manuelles et non mécaniques. Aujourd'hui, les viticulteurs peuvent faire appel par Pôle Emploi à des chômeurs qui gagnent en moyenne 220 euros sur trois semaines. Demain, ils devront mécaniser les récoltes ou ne recourir qu'à une main d'œuvre étrangère, qui remonte du Languedoc à la Bourgogne en passant par les côtes du Rhône, avant d'aller peut-être en Champagne.

L'argument selon lequel le monde viticole a le CICE et ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre ne tient pas : les exonérations profitent aux vendangeurs, pas aux employeurs. Plus à gauche que jamais, je défendrai les salariés. La situation est différente pour les forestiers, dont l'activité n'est pas soumise à la même saisonnalité. Je me souviens de la loi Evin, présentée comme une loi de santé publique : vingt-cinq ans après, on lit encore au Clos Vougeot : « toujours en vin, jamais Evin ». Évitions une perte de substance pour la mutualité sociale agricole (MSA) comme pour les territoires. Les acteurs de la vigne aux Hospices de Beaune m'ont demandé d'être vigilant : je le serai.

**M. Antoine Lefèvre.** – Est-ce du manichéisme ? Je partage les inquiétudes du rapporteur spécial sur les réseaux des chambres d'agriculture, la réforme de la PAC, ou les difficultés de la filière sucre, qui concernent au premier chef mon département. Celui-ci produit aussi 10 % du champagne, sans qu'il y ait un rapport entre les deux... L'article 47 fragilise l'activité viticole, mais surtout le pouvoir d'achat des vendangeurs : étudiants, chômeurs, travailleurs pauvres qui améliorent ainsi leur ordinaire. Nous ne soutiendrons pas cette mesure inappropriée : sinon c'est la mécanisation ou la main d'œuvre étrangère qui prendra le relais.

**M. Gérard Longuet.** – Avez-vous une explication sur la disparition de la subvention au Centre national de la propriété forestière ? Le rétablissement de l'ONF suffira-t-il à le rendre capable de gérer les forêts domaniales et communales ?

**M. Michel Canevet.** – Le recul des activités agricoles me préoccupe. Dans le Finistère, les contrôles pèsent sur les agriculteurs, mais aussi sur les pêcheurs. L'économie devient suradministrée. A-t-on suffisamment provisionné les aléas, qui agitent le monde agricole, comme à Morlaix dernièrement, occasionnant des dégâts sur les bâtiments administratifs ?

Les employeurs recourent parfois à la main d'œuvre étrangère parce qu'ils ne trouvent pas de saisonniers en France, malgré le grand nombre de chômeurs disponibles sur les listes de Pôle Emploi, pour lesquels il est souvent plus avantageux de ne pas travailler. C'est aussi beaucoup plus simple : il suffit de payer une facture, au lieu de se noyer dans les formalités administratives. Cela appelle une simplification du droit du travail dans ce secteur.

**M. Jean-Claude Requier.** – Je suis favorable à votre amendement qui préserve les contrats vendanges. Outre que ce travail est dur, surtout dans les premiers jours, ce plus donné aux vendangeurs maintient des vendanges manuelles, et contribue à la qualité du produit. Je crois savoir que la subvention au Centre national de la propriété forestière ne serait supprimée que pour cette année – l’opérateur puisant dans son fonds de réserve – et serait rétablie l’année prochaine.

**M. Francis Delattre.** – Je n’ai pas vu de ligne budgétaire relative aux forêts nouvelles. Dans mon département, nous en préparons une de mille hectares, près de Cergy-Pontoise, en bord de l’Oise, sur la commune de Pierrelaye, sur d’anciens terrains de la Ville de Paris.

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** – Un groupe de travail sur les normes devrait être constitué par la commission des affaires économiques ; il faut s’en féliciter. Je serais manichéen ? Au moins ne suis-je pas populiste : je suis fier des prestigieux terroirs de Bourgogne.

**M. François Patriat.** – C’est 2 % du territoire !

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** – Je propose d’étendre le contrat vendanges aux saisonniers des travaux agricoles et forestiers. Le nombre d’emplois dans l’agriculture baisse. En Allemagne, ce type d’emploi coûte 7 euros charges comprises, contre 15 euros chez nous. Comment ne pas voir de corrélation entre nos régimes fiscaux et sociaux et le niveau des prélèvements obligatoires, d’une part, et le nombre d’emplois, d’autre part ?

Seulement 27 millions d’euros sont inscrits pour couvrir les aléas et le financement nécessaire à l’essor de l’assurance récolte n’est toujours pas au rendez-vous. Pour ne pas apparaître manichéen, je soutiendrai l’action du Gouvernement à Bruxelles pour faire face à l’embargo russe.

**M. Yannick Botrel, rapporteur spécial.** – Les agriculteurs se plaignent régulièrement qu’il y aurait en France plus de contrôles que dans les autres pays ; je n’ai pas de réponse sur cette question. Voici quelques années, la filière porcine en Bretagne prétendait que la situation en Espagne était de ce point de vue bien plus favorable, et des collègues du conseil général des Côtes d’Armor, s’étant déplacés, avaient constaté que la réglementation y était observée comme chez nous.

Le montant prévu pour les aléas peut paraître peu important ; c’est la pratique budgétaire depuis longtemps, y compris sous d’autres gouvernements, parce que par hypothèse l’on ne peut les chiffrer. D’autres organismes, tels que les groupements de défense sanitaires dans les départements, constituent aussi des provisions pour y faire face.

Le recours aux travailleurs étrangers serait plus facile ? Dans mon département, des contrôles de gendarmerie dans la zone légumière ont donné lieu à de spectaculaires amendes. Le Gouvernement, mieux que moi, pourrait apporter une réponse à la légitime question de Michel Bouvard. Les

nouvelles forêts ne relèvent pas du programme 149 « Forêt », Monsieur Delattre, mais du programme 154, qui compte une ligne reboisement. L'ONF a vu sa subvention augmenté de façon sensible l'an dernier ; or ses affaires s'améliorent avec le redressement du cours du bois depuis 2013.

Le Centre national de la propriété forestière devra puiser 16 millions d'euros dans son fonds de roulement de 25 millions d'euros. Il s'agit certes d'un fusil à un coup ; le directeur me confiait son inquiétude, mais il attendait un versement début 2015, et le Gouvernement a pris l'engagement de suivre mois par mois l'évolution de ses finances.

L'année prochaine sera une année charnière : première année de la nouvelle PAC, du programme pluriannuel européen, fin des quotas laitiers. Si l'on cumule le budget de l'État et les fonds européens, on constate une légère hausse. Quelques axes forts se dessinent : la compétitivité, l'aide aux jeunes agriculteurs, la création de 60 postes de contrôleurs sanitaires. La fin du contrat vendanges ne se réduit pas une initiative de Gouvernement, elle tire aussi les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel. Des amendements ont été adoptés de manière assez œcuménique par la commission de l'économie sur cette question.

L'apurement des comptes nous ramène huit ans en arrière, à la période 2006-2009. La France a eu tort de jouer la montre, comme sur les plans de campagne ; certaines grosse coopératives auront plus d'intérêts à rembourser que de principal. Les rapporteurs pour avis ont été moins sévères qu'Alain Houpert : Gérard César et Jean-Jacques Lasserre, relevant un certain nombre d'éléments positifs, ont émis un avis de sagesse.

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** – La ligne reboisement est de 740 000 euros. Ce n'est pas grand-chose... Les agriculteurs se plaignent souvent. Mais après la récolte, dans la zone intermédiaire, qui va de la Lorraine à la Charente, ils sont si désespérés, qu'ils se taisent. Il y a un suicide par jour.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture ».**

**M. Jean Germain.** – Le sujet traité par l'article 47 suscite l'émotion. Il reste qu'une décision du Conseil constitutionnel rappelle l'obligation d'un traitement égal des salariés sous le rapport des cotisations sociales. Cette exonération n'est d'ailleurs pas la seule spécificité du contrat « vendanges » : les salariés en congés payés, y compris les fonctionnaires, peuvent en bénéficier, conformément à la tradition rurale de la France. L'Assemblée nationale a en outre adopté en deuxième lecture un amendement exonérant de cotisations patronales toutes les entreprises forestières. Voilà pourquoi nous nous opposerons à la suppression de l'article 47 et proposerons en séance des amendements consensuels pour nous sortir de cette affaire dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de ce que représente le vin dans notre pays.

**L'amendement n° 1, proposé par M. Alain Houpert, tendant à la suppression de l'article 47 a été adopté.**

**La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission, d'adopter sans modification les crédits du compte spécial et de supprimer l'article 47.**