



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
rapporteur général
député

ANNEXE N° 4

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :

POLITIQUES DE L'AGRICULTURE, FORÊT, PÊCHE ET AQUACULTURE

DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteur spécial : M. HERVÉ PELLOIS,
député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLEFS	6
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET STABILISÉ EN VOLUME, QUI APPROFONDIT LES PRIORITÉS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	9
A. PROGRAMME 149 <i>COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE, DE LA FORÊT, DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE</i>	9
1. Une maquette de performance clarifiée et précisée	9
2. Les crédits d'intervention du ministère progressent légèrement	10
a. L'effort en faveur de la performance économique et de la transition environnementale des exploitations agricoles.....	11
b. La compensation des contraintes rencontrées par les agriculteurs	16
c. Les nécessaires ajustements de la filière de la forêt et du bois.....	18
d. La réaffirmation du soutien à la pêche et à l'aquaculture	19
3. Les subventions allouées aux opérateurs diminuent dans l'ensemble, malgré de fortes disparités d'un établissement à l'autre	20
4. Le volume des dépenses fiscales est proche de celui de la mission.....	22
B. PROGRAMME 215 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE</i>	22
II. DES CRÉDITS RECONDUITS POUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL.....	24
A. PROGRAMME 775 <i>DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT</i>	25
B. PROGRAMME 776 <i>RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION</i>	26
III. L'INDISPENSABLE RESTRUCTURATION DU FINANCEMENT ET DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE	27
A. UNE TAXE APPROCHANT LA MOITIÉ DU BUDGET DES CHAMBRES	27
B. UNE RÉDUCTION BRUTALE ET INSUFFISAMMENT PRÉPARÉE.....	28
1. Sur l'ampleur de la diminution	28
2. Sur le poids des prélèvements.....	29
3. Sur le coût des services des chambres	29

4. Sur les missions du réseau consulaire agricole	29
C. UN COMPROMIS DÉGAGÉ ENTRE LE GOUVERNEMENT ET L'ASSEMBLÉE NATIONALE	30
1. Les modifications proposées initialement.....	31
2. Le choix d'un nouvel équilibre.....	31
D. UNE RÉGIONALISATION À POURSUIVRE.....	32
EXAMEN EN COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	37
ANNEXE : CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE.....	41

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la date limite pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires était fixée au 10 octobre 2019.

À cette date, 83 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Au titre de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, le Gouvernement demande pour 2020 l'ouverture de **2,96 milliards d'euros** en crédits de paiement, soit 1,2 % de plus qu'en 2019.

La maquette prolonge la démarche de sincérisation et de transparence engagée depuis 2017, avec l'inscription d'une provision pour aléas de 174,8 millions d'euros et le profond remaniement de l'appareil de performances.

En cohérence avec l'objectif de décliner les mesures de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, deux lignes complémentaires ont été suivies : **préserver les moyens profitant directement aux agriculteurs et préparer l'avenir grâce à la transition agroécologique.**

Dès lors, les leviers d'aide comme la dotation aux jeunes agriculteurs ou l'indemnité compensatoire des handicaps naturels sont sanctuarisés, avec respectivement 54,03 et 284,20 millions d'euros.

Par ailleurs, les mesures agroenvironnementales et climatiques et les aides à l'agriculture biologique disposeront en 2020 d'une enveloppe de 128,31 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 23,7 % par rapport à l'année précédente.

L'objectif d'atteindre les 15 % de la surface agricole utile exploitée en bio sera facilité par le doublement, de 4 à 8 millions d'euros entre 2018 et 2020, des montants que porte le fonds de structuration « avenir bio ».

Toute la **diversité agricole des territoires** de notre pays est prise en compte, avec des mesures *ad hoc* pour le pastoralisme en montagne (24,72 millions d'euros), la modernisation des petites flottilles en outre-mer (2 millions d'euros) ou la conduite d'une réflexion ambitieuse quant à la filière du bois, à la suite des conclusions conjointes de quatre corps d'inspection sur l'Office national des forêts et le lancement, à la demande du rapporteur spécial, d'une enquête de la Cour des comptes sur ses performances économique et environnementale.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation continue à se moderniser et à rationaliser son implantation, avec le lancement d'importants chantiers informatiques et le rapprochement de plusieurs opérateurs sur le site unique de Maisons-Alfort.

Pour sa part, le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* voit son enveloppe reconduite à hauteur de 136 millions d'euros.

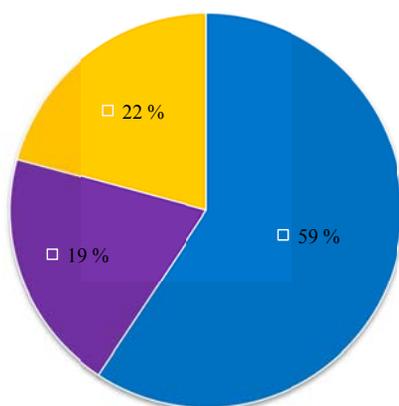
Enfin, le rapporteur spécial salue que le débat parlementaire relatif à la première partie du projet de loi de finances ait abouti au maintien d'un plafond de 292 millions d'euros pour l'affectation aux **chambres d'agriculture** de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties.

L'enjeu est désormais de réussir la régionalisation de ce réseau consulaire.

DONNÉES CLEFS

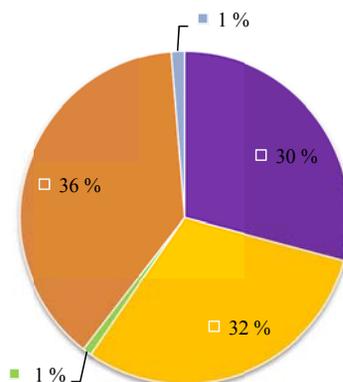
Répartition des CP par destination

■ Prog. 149 ■ Prog. 206 ■ Prog. 215



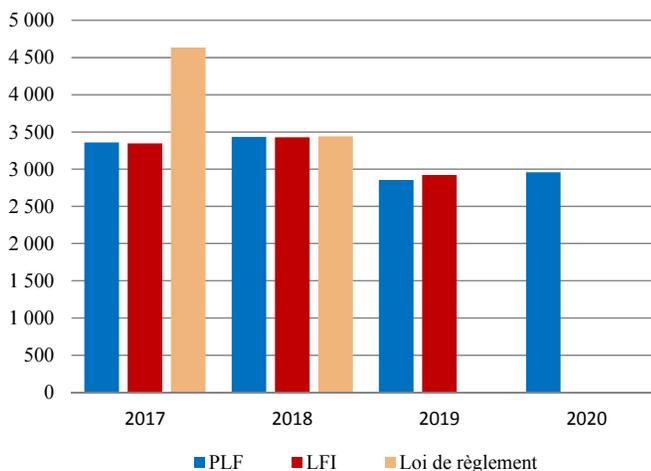
Répartition des CP par nature

■ 2 (personnel) ■ 3 (fonctionnement)
 ■ 5 (investissement) ■ 6 (intervention)
 ■ 7 (opérations financières)



Exécution des CP depuis N-3

(en millions d'euros)



INTRODUCTION

Ce rapport spécial porte sur deux unités de vote : la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR), à l'exclusion de son programme 206 (cf. *infra*), et le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (DAR).

La mission AAFAR est composée des programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*, 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*. Les crédits de ce dernier programme font l'objet du rapport spécial de M. Michel Lauzzana.

Au titre de la mission – fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) compris –, le Gouvernement demande pour 2020 l'ouverture de 3,01 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de **2,96 milliards d'euros en crédits de paiement** (CP), soit respectivement 6,3 % et **1,2 % de plus qu'en 2019**. Cette hausse est essentiellement portée par le programme 206, en raison du renforcement des contrôles sanitaires dans la perspective de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la poursuite des mesures de cantonnement, dans le nord et l'est de la France, des sangliers potentiellement porteurs de la peste porcine africaine, déjà établie en Wallonie.

Le CAS-DAR est composé des programmes 775 *Développement et transfert en agriculture* et 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*. Pour le CASDAR, la demande d'ouverture s'élève à **136 millions d'euros** en AE et en CP : le montant est **repris à l'identique** par rapport à 2018 et 2019.

ÉVOLUTION EN 2020 DES CRÉDITS PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2019

(en millions d'euros)

Programmes de la mission	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution
P. 149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture</i>	1 679,08	1 826,83	+ 8,8 %	1 761,30	1 768,85	+ 0,4 %
P. 206 <i>Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation</i>	535,56	570,15	+ 6,4 %	534,96	594,65	+ 6,5 %
P. 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	617,73	614,31	- 0,6 %	625,46	619,38	- 1,0 %
Totaux pour la mission AAFAR	2 832,67	3 011,30	+ 6,3 %	2 921,71	2 957,87	+ 1,2 %
P. 775 <i>Développement et transfert en agriculture</i>	65,00	65,00	=	65,00	65,00	=
P/ 776 <i>Recherche appliquée et innovation en agriculture</i>	71,00	71,00	=	71,00	71,00	=
Totaux pour le CAS DAR	136,00	136,00	=	136,00	136,00	=

Source : projets annuels de performances.

Ainsi budgétés, les crédits confirment la **démarche de sincérisation** engagée depuis le début de la législature, que manifeste notamment la **reconduction à hauteur de 174,8 millions d’euros de la provision pour aléas**, établie pour la première fois par la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, et dont le montant paraît avoir été calculé au plus juste pour à la fois apporter une première réponse immédiate en cas d’apparition d’une crise majeure et tenir compte des **refus d’apurement** que la Commission européenne pourrait notifier au sujet de certaines aides.

Enfin, la mission et ses opérateurs porteront en 2020 un total de 15 130 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 148 de plus que l’année précédente (+ 1,0 %).

*

* *

En dehors des crédits du ministère de l’agriculture et de l’alimentation (MAA), deux points retiennent particulièrement l’attention du rapporteur spécial :

– le débat relatif à la baisse, à hauteur de 45 millions d’euros (soit – 18,21 %), du plafond d’affectation aux chambres d’agriculture du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TATFNB) et à la régionalisation de son recouvrement ;

– le fait que les concours de l’Union européenne (UE) à l’agriculture française atteignent 9,51 milliards d’euros en 2020, mais qu’un grand flou subsiste quant à la **réforme de la politique agricole commune** (PAC), dite « post 2020 », et aux discussions concernant son enveloppe et sa ventilation au sein du cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2021-2027.

I. UN BUDGET STABILISÉ EN VOLUME, QUI APPROFONDIT LES PRIORITÉS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Si, facialement, la croissance des moyens du ministère de l'agriculture et de l'alimentation en 2020 paraît modeste, à hauteur de 1,2 % par rapport à l'exercice 2019, ce résultat traduit en fait un double mouvement :

– d'un côté, une programmation plus sérieuse du cofinancement par l'État de certaines mesures européennes et la poursuite de la modernisation du fonctionnement de l'administration permettent des économies ;

– de l'autre, ces marges sont réorientées.

A. PROGRAMME 149 **COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE, DE LA FORÊT, DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE**

Doté de 1,83 milliard d'euros en AE et **1,77 milliard d'euros en CP** pour 2020, le programme 149 représente 50,8 % du poids de la mission *AAFAR*.

Sa programmation pour 2020 témoigne des priorités de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) :

- la sanctuarisation des dotations profitant directement aux agriculteurs ;
- une contribution de 329,9 millions d'euros en AE et 244,2 millions d'euros en CP au volet agricole du **grand plan d'investissement (GPI)** ;
- la mise en œuvre du **plan « ambition bio 2022 »** ;
- la déclinaison des mesures de la **loi dite EGALIM** ⁽¹⁾.

1. Une maquette de performance clarifiée et précisée

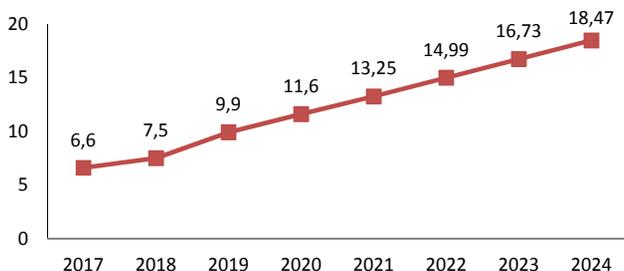
La maquette de performance est en partie remaniée, avec quatre objectifs stratégiques et quatorze indicateurs, parmi lesquels quatre sont nouveaux ou ont été modifiés : les résultats prévus pour 2019 et anticipés pour 2020 apparaissent majoritairement positifs.

La lecture de l'indicateur relatif à la **part de la surface agricole utile cultivée selon le mode biologique** est ambivalente : certes, la prévision pour 2020 décroche par rapport à la cible, avec 11,6 % contre 12 %, mais l'hypothèse d'une extrapolation à partir de la tendance indique que l'objectif de 15 % en 2022 fixé par la loi dite EGALIM, précitée, serait bien atteint.

(1) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

PART DE LA SURFACE AGRICOLE UTILE CULTIVÉE EN BIO

(en pourcentage)



Note : résultats pour 2017 et 2018 ; prévision actualisée pour 2019 ; prévision pour 2020 ; extrapolation après 2020.

Source : projet annuel de performances pour 2017 à 2020 ; commission des finances pour l'extrapolation après 2020.

Le MAA a remplacé les anciens sous-indicateurs sur le taux de maintien des installations aidées et sur le taux de maintien de l'ensemble des installés par un critère unique relatif à l'écart entre le taux de maintien des **installations aidées** et des installations non aidées. Le rapporteur spécial n'est pas convaincu que cette présentation soit plus lisible que l'ancienne.

Un nouvel indicateur concerne le **taux de bois façonné en forêt domaniale**, c'est-à-dire la part de celui qui a été abattu et débardé par l'Office national des forêts (ONF), soit actuellement la moitié.

Enfin, la **politique de la pêche** voit son suivi facilité par la création de deux indicateurs portant, d'une part, sur la proportion du nombre d'inspections en mer pilotées par le Centre national de surveillance des pêches et, d'autre part, sur la part de celles répondant aux besoins identifiés dans le cadre des plans inter-régionaux et régionaux de contrôle (PIRC-PRC). Renseigné rétrospectivement pour 2018 et 2019, ce dernier fait apparaître des taux de 10 % et 20 %, ce que le projet annuel de performances (PAP) justifie « *par la nouveauté de la démarche, [...] les unités de contrôle [devant] passer d'une logique d'inspection d'opportunité à une logique d'analyse de risque et de ciblage* ».

2. Les crédits d'intervention du ministère progressent légèrement

À l'échelle du programme 149, le PLF pour 2020 présente une augmentation de 8,8 % en AE et de 0,4 % en CP. Néanmoins, cette hausse modérée masque des évolutions plus marquées au niveau des actions, dont :

– une économie de 13 % dans les flux entre l'État et la Mutualité sociale agricole (MSA) et une baisse modérée pour les actions 21, 26 et 27 ;

– une progression de plus de 6 % pour les actions 23 et 24, dédiées à l'investissement dans les exploitations et à la préservation des paysages, et de 2,4 % pour la filière piscicole et aquacole ;

– une reconduction à l'identique de l'action 22, qui ne porte toutefois d'une partie des enveloppes destinées à répondre aux imprévus.

ÉVOLUTION EN 2020 DES CRÉDITS DU P. 149 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2019

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2019	PLF pour 2020	<i>Évolution</i>	LFI pour 2019	PLF pour 2020	<i>Évolution</i>
21 <i>Adaptation des filières à l'évolution des marchés</i>	220,42	217,77	- 1,2 %	220,82	217,77	- 1,4 %
22 <i>Gestion des crises et des aléas de la production agricole</i>	5,37	5,37	=	5,37	5,37	=
23 <i>Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles</i>	124,20	127,31	- 2,5 %	157,06	156,80	+ 6,2 %
24 <i>Gestion équilibrée et durable des territoires</i>	397,87	571,93	+ 43,8 %	438,89	469,09	+ 6,9 %
25 <i>Protection sociale</i>	134,89	117,39	- 13,0 %	134,89	117,39	- 13,0 %
26 <i>Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois</i>	245,79	242,12	- 1,5 %	253,73	247,47	- 2,5 %
27 <i>Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions</i>	500,83	494,05	- 1,4 %	500,83	494,05	- 1,4 %
28 <i>Pêche et aquaculture</i>	49,70	50,89	+ 2,4 %	49,71	50,89	+ 2,4 %
Totaux pour le P. 149	1 679,08	1 826,83	+ 8,8 %	1 761,30	1 768,85	+ 0,4 %

Source : projet annuel de performances.

a. L'effort en faveur de la performance économique et de la transition environnementale des exploitations agricoles

Les actions 21, 23, 24 et 25 forment le cœur du programme 149.

• L'action 21 *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* porte 217,77 millions d'euros en CP.

Son but est d'agir sur l'adéquation entre l'offre française de produits agricoles et agroalimentaires et la demande exprimée par les marchés.

Cinq axes structurent l'action des pouvoirs publics : (a) la valorisation et la promotion des produits, notamment via le développement des **signes de qualité** tels que les labels, certifications bio, appellations d'origines contrôlée ou indications géographiques protégées, (b) l'organisation économique et la **modernisation** des filières, avec des interventions conduites pour la plupart par l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), l'Office de développement économique agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) et l'Agence de services et de paiement (ASP), (c) l'aide à la **compétitivité** des entreprises de transformation et de commercialisation des produits, (d) le soutien aux entreprises pour favoriser la présence française à l'international dans le domaine agricole, notre pays étant le **sixième exportateur mondial** dans cette branche, et (e) les **aides en cas de crise**.

Doit en particulier être soulignée l'ampleur des soutiens apportés aux **exploitations ultramarines** :

– la filière de la canne à sucre, bénéficiera en 2020 de 124,40 millions d'euros d'aides assurées par l'ODEADOM et l'ASP, dont 20,40 millions d'euros au titre du programme européen d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), ainsi que de 38 millions d'euros pour accompagner les producteurs dans leur adaptation à la fin des quotas sucriers ;

– une autre ligne, ouverte depuis le conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) de 2009, alloue 40 millions d'euros à des actions spécifiques comme l'importation d'animaux vivants ou la mise à niveau technologique ;

– le cofinancement national aux concours du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) concerne l'élevage, la diversification végétale et le secteur du rhum, soutenus pour 6,10 millions d'euros ;

– un plan administratif *ad hoc* apporte 2,45 millions d'euros à la Guyane.

Ainsi qu'il était annoncé, l'objectif d'atteindre les 15 % de la surface agricole utile exploitée en bio justifie le doublement de 4 à 8 millions d'euros entre 2018 et 2020 des montants que porte le **fonds de structuration « avenir bio »**, piloté par l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence bio).

● L'action 23 *Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles* est dotée de 166,8 millions d'euros.

Dans la mesure où renouveler les générations agricoles est une condition essentielle au dynamisme des territoires ruraux, le programme 149 apporte une assistance aux entreprises agricoles tout au long de leur cycle de vie : installation, développement et cessation d'activité.

En premier lieu, au moment de l'installation, les agriculteurs peuvent suivre des **stages de préparation** à leur future activité. Une enveloppe de 1,94 million d'euros en AE et en CP permet d'indemniser les maîtres exploitants accueillant ces modules et les bourses des participants.

Ils peuvent également bénéficier d'une aide de trésorerie, la **dotation aux jeunes agriculteurs** (DJA), qui représente un total de 54 millions d'euros en 2020, soit 7 millions d'euros de plus qu'en 2019. La raison de cette différence est la transformation en subventions d'une partie des anciens prêts bonifiés, qui avaient perdu en efficacité compte tenu de la baisse des taux d'intérêt.

Créé en 1973 et revalorisé en 2017, l'apport est conditionné à l'inscription dans une formation et au respect de certains engagements, tels que la mise aux normes de l'exploitation et son maintien pendant au moins quatre ans. Le montant de base de la DJA varie de 8 000 à 36 000 euros selon le lieu d'installation (plaine, zone défavorisée ou montagne) et peut aussi être modulé en fonction de l'effort de reprise ou augmenté par des décisions des conseils régionaux. Par ailleurs, la DJA

est complétée par un dégrèvement d'office de 7 millions d'euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFNB).

En deuxième lieu, la modernisation des entreprises repose sur 89,87 millions d'euros, soit 6,7 % d'augmentation par rapport à l'année précédente, fléchés vers le **plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles** (PCAE) et de nouveaux outils du GPI, à l'instar du **fonds de prêts sans garantie pour la méthanisation**, piloté par la Banque publique d'investissement (BPI France) avec l'objectif d'atteindre 1 000 installations d'ici à 2020, et le **fonds de garantie bancaire**, géré par le Fonds européen d'investissement (FEI).

L'ASP dispose d'une enveloppe de 1,62 million d'euros sur laquelle s'appuient l'**investissement matériel et immatériel des coopératives d'utilisation de matériel agricole** (CUMA), la compensation des restes à payer au titre des charges de bonification des prêts à moyen terme spéciaux (MTS-CUMA), des aides au foncier dans les DOM et des prêts spéciaux de modernisation (PSM).

En troisième et dernier lieu, des transferts aux ménages ou aux entreprises accompagnent la fin d'activité des chefs d'entreprises agricoles. Si elle n'enregistre plus de nouveaux bénéficiaires depuis 1991, l'**indemnité viagère de départ** (IVD), versée par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) bénéficie encore à d'anciens affiliés. La liquidation de droits antérieurement acquis mobilisera encore 18,14 millions d'euros en 2020. Les agriculteurs contraints de cesser leur activité pour des motifs économiques sont aussi susceptibles de toucher une **aide à la réinsertion professionnelle** (ARP). Cette enveloppe de 1,20 million d'euros tient lieu de revenu de remplacement : en effet, les entrepreneurs agricoles ne cotisent pas à un régime d'assurance chômage.

• Les crédits de l'action 24 *Gestion équilibrée et durable des territoires* s'élèvent à 469,09 millions d'euros.

Premièrement, les **mesures agroenvironnementales et climatiques** (MAEC) et les **aides à l'agriculture biologique** disposeront en 2020 d'une enveloppe de 231,64 millions d'euros en AE et 128,31 millions d'euros en CP, la hausse de respectivement 266,4 % et 23,7 % s'expliquant par l'**enclenchement d'un nouveau cycle de cinq ans**.

En application des directives dites « Natura 2000 »⁽¹⁾ et « eau »⁽²⁾, les MAEC proposent un accompagnement contractuel aux exploitations agricoles dans leur transition vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement : en échange du suivi d'un cahier des charges, le bénéficiaire perçoit une aide dont le

(1) Directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

(2) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

niveau est établi en fonction des surcoûts ou pertes de revenus engendrés par le choix d'un mode de production non-conventionnel.

Les aides à l'agriculture biologique ont dernièrement connu deux modifications : initialement imputées sur le premier pilier de la politique agricole commune (PAC), elles relèvent depuis 2015 du second ; en 2018, le MAA a décidé de centrer son effort sur la conversion vers l'agriculture biologique plutôt que les aides au maintien – les conseils régionaux et les agences de l'eau conservant toute latitude en vue de poursuivre le versement de ces dernières.

De plus, les **indemnités compensatoires de handicaps naturels** (ICHN) voient leur budget stabilisé à hauteur de 284,20 millions d'euros. Ces aides tendent à maintenir des exploitations agricoles durables dans les zones défavorisées simples (ZDS) ou de montagne. Les ICHN ont fait l'objet, en 2019, d'une révision de la cartographie des ZDS et des critères régissant l'éligibilité des activités d'élevage : le « printemps de l'évaluation » de 2020 donnera au rapporteur l'occasion de tirer de premières leçons quant à cette réforme.

La « poursuite du retour à la normale »⁽¹⁾ du calendrier de versement des aides

Dans leur analyse du PLF pour 2018⁽²⁾, les rapporteurs spéciaux notaient que : « *le décalage observé dans le paiement des aides des campagnes PAC 2015 et 2016 est dû à la révision complète du référentiel des surfaces agricoles imposée par la Commission européenne, à la suite de la correction financière de plus d'un milliard d'euros sur l'application de la PAC en France des années 2008 à 2012 et de la mise en œuvre concomitante de la réforme de la PAC. [Le] chantier considérable [du rattrapage] est désormais achevé* ». Néanmoins, l'examen des textes financiers ultérieurs – projet de loi de règlement et d'approbation des comptes (PLR) pour 2017, PLF pour 2019 et PLR pour 2018 – et une enquête de la Cour des comptes⁽³⁾ avaient montré que **le retard ne s'était en fait pas entièrement résorbé en 2018**, malgré l'attribution, cette année-là, de 60 ETP et de 20,1 millions d'euros supplémentaires à l'ASP.

À la date de remise du présent rapport spécial, la situation est intégralement rétablie pour les aides directes et les ICHN. En ce qui concerne les MAEC et les aides au bio, le MAA a indiqué au rapporteur spécial que : les campagnes 2015 et 2016 sont intégralement liquidées ; la campagne 2017 est réglée à 97 %, les dossiers restant ne correspondant pas à un retard d'instruction mais à des cas qui seront rejetés pour des irrégularités de fond ; la campagne 2018 est payée à 80 %, avec un objectif de tendre vers les 100 % d'ici au mois de décembre 2019, sous réserve des dossiers ne répondant pas aux règles ; la campagne 2019 devrait être payée au printemps 2020.

Deuxièmement, 24,72 millions d'euros, soit une augmentation d'un tiers par rapport à 2019, apportent leur concours au **pastoralisme**, avec un

(1) *Compte-rendu de l'audit de M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, par la commission des finances, le 4 juin 2019.*

(2) *Annexe n° 4 au rapport n° 273 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2018, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.*

(3) *Cour des comptes, La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017), communication à la commission des finances du Sénat, juin 2018.*

accompagnement des éleveurs pour la protection de leurs troupeaux dans les zones de prédation du loup et de l'ours, de plus en plus vastes, ainsi qu'à l'animation de structures locales telles les groupements d'intérêt économiques et environnementaux (GIEE) ou les groupements départementaux et régionaux d'agriculture biologique.

La Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB) qui pilote ces derniers a indiqué lors de son audition que la fongibilité accordée aux préfets de région lui semblait majoritairement défavorable à son réseau. Alertée sur ce point, la DGPE s'est engagée à fournir une remontée exhaustive de la situation au rapporteur spécial, sans garantir toutefois que cette synthèse soit disponible dans un délai compatible avec l'examen du PLF pour 2020.

Troisièmement, 29,7 millions d'euros sont destinés à l'**appui à certains acteurs du monde agricole**, selon la répartition suivante :

– 19,2 millions d'euros destinés à la formation et au travail quotidien des organisations syndicales ou professionnelles, pour partie répartis selon les résultats des élections au sein des chambres d'agriculture ⁽¹⁾ ;

– 4,7 millions d'euros pour des actions en faveur de la filière équine ;

– 2,4 millions d'euros affectés à certaines sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ;

– 2 millions d'euros attribués au réseau rural national, composé du ministère, du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et de Régions de France, en association, au cas par cas selon les projets, avec les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

Quatrièmement et enfin, l'État fournit une **expertise technique** variée :

– 1,9 million d'euros sont orientés vers l'entretien et les investissements pour les ouvrages domaniaux d'hydraulique agricole que possède l'État ;

– 0,7 million d'euros finance des études relatives à l'eau, aux sols, à l'énergie, à la biomasse, à la bioéconomie, à l'économie circulaire et au changement climatique, permettant d'éclairer les politiques publiques menées grâce à des conventions avec l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), le Comité français d'étude et de développement de la fertilisation raisonnée (COMIFER), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), etc. ;

– 0,5 million d'euros permet à l'ASP de liquider le solde des derniers dossiers de la prime annuelle compensant la perte de revenus découlant du boisement de la superficie agricole, qui pouvait être demandée jusqu'en 2004.

(1) Pour des développements sur les élections de janvier 2019, lire l'annexe n° 4 au rapport n° 1990 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019.

b. La compensation des contraintes rencontrées par les agriculteurs

Trois lignes du budget permettent de contenir les impacts négatifs de certains événements qu'il est impossible d'anticiper avec précision.

- Le MAA prévoit une provision de 174,8 millions d'euros.

À la suite de critiques récurrentes du Parlement et de la Cour des comptes quant à la sous-budgétisation systématique des charges liées aux refus d'apurement notifiés par la Commission européenne, une **provision pour aléas** (PPA) a été inscrite par la LFI pour 2018 sur la mission *AAFAR*.

Les refus d'apurement

La procédure d'apurement de conformité consiste en la vérification, par la Commission européenne, que les États membres ont utilisé correctement les ressources mises à leur disposition par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le FEADER, c'est-à-dire que les organismes payeurs nationaux examinent chaque demande avec diligence avant le versement de l'aide, sous l'égide, en France, de l'ASP.

En cas d'irrégularité, la Commission récupère auprès de l'État le montant indûment payé, sur la base soit des pertes occasionnées, soit d'une extrapolation, soit d'un forfait.

Afin de compenser cette correction, la pratique antérieure du MAA consistait à redéployer des crédits en cours de gestion et/ou à demander en loi de finances rectificative (LFR) l'abondement du programme 149.

Après un montant de 300 millions d'euros en 2018 et de 200 millions d'euros en 2019, cette PPA sera dotée de 174,8 millions d'euros en 2020.

Le rapporteur constate que les calculs retenus par le Gouvernement pour calibrer cette provision ont montré leur pertinence :

– en 2018, le montant des sommes restituées à la Commission européenne (177,90 millions d'euros) a été inférieur au total et les reliquats ont été réaffectés au traitement de la sécheresse (75 millions d'euros), à des dépenses d'investissement (38 millions d'euros) et aux frais liés au contentieux *Nallet*⁽¹⁾ ;

– pour 2019, les données ne pourront être analysées qu'à l'occasion de l'examen du PLR, mais la DGPE et le secrétariat général du ministère ont indiqué qu'aucune difficulté particulière n'était à noter pour les neuf premiers mois de gestion.

En ce qui concerne 2020, le Gouvernement a pris en compte, de manière proportionnelle, la baisse tendancielle des refus d'apurement de la part de la Commission européenne telle que constatée depuis trois exercices.

(1) Par un arrêt du 18 juin 2018, la cour administrative d'appel de Marseille a condamné l'État à indemniser le Crédit agricole à hauteur de 8,4 millions d'euros, ainsi qu'à des intérêts, dans le cadre d'un litige relatif à la mise en place d'un fonds d'allègement des charges en Corse dans les années 1990.

- L'action 22 *Gestion des crises et des aléas de la production agricole* fait l'objet d'une demande d'autorisation de 5,37 millions d'euros en AE et en CP.

Le dispositif dit « **Agridiff** » (agriculteurs en difficulté) permet de soutenir le redressement d'exploitations agricoles, à hauteur de 3,53 millions d'euros, sous réserve d'une validation par la Commission européenne, soit *via* un audit global, soit *via* une aide directe à la relance (AREA). Il importe de souligner qu'en 2020, cette sous-action soutiendra aussi les entreprises agricoles sortant des zones défavorisées simples à la suite de la révision de celles-ci, évoquée *supra*.

Le **fonds d'allègement des charges**, abondé à hauteur de 1,84 million d'euros en 2020, offre à FranceAgriMer les outils afin d'assumer une partie des intérêts bancaires professionnels (hors foncier) des exploitations en situation fragile, la commission de garantie d'un nouveau prêt de restructuration professionnelle ou une fraction des frais de restructuration d'emprunts.

- L'action 25 *Protection sociale* est dotée de 117,4 millions d'euros.

Au titre de l'année 2020, cette action sera dotée de 117,4 millions d'euros, contre 59,9 millions demandés par le PLF puis 134,9 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2019.

Ce décalage de 75 millions d'euros correspondait à l'absence de budgétisation initiale de la compensation par l'État des moindres recettes perçues par la CCMSA au titre de l'**exonération de charges sociales patronales pour l'embauche de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi, sous certaines conditions (dispositif dit « TO-DE »)**, prévue à l'article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime.

En effet, compte tenu de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement pérenne de cotisations sociales (de 6 points jusqu'à 2,5 SMIC) et de l'augmentation des allègements généraux sur les bas salaires (de 4 points au niveau du SMIC), le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 prévoyait, dans sa version initialement déposée par le Gouvernement, la fin du TO-DE à compter du 1^{er} janvier 2019.

Cependant, les débats parlementaires, dans lesquels le rapporteur spécial s'était particulièrement investi, avaient conduit au maintien du TO-DE jusqu'à 2021, dans une version transformée : au lieu d'une exonération totale jusqu'à 1,25 SMIC puis dégressive jusqu'à s'annuler à 1,5 SMIC, l'allègement est désormais entier jusqu'à 1,2 SMIC et décroît jusqu'à 1,6 SMIC.

La nouvelle formule du TO-DE réduira la perte de recettes de la sécurité sociale à hauteur de 13 % : elle reste compensée à 100 % par le ministère de l'agriculture, mais son volume est moindre.

L'action soutient aussi des mesures de **santé et sécurité au travail** (SST), dans le cadre de la stratégie dite « PST3 » pilotée par le ministère du travail.

c. Les nécessaires ajustements de la filière de la forêt et du bois

L'action 26 *Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois* bénéficie de 247,5 millions d'euros en CP.

D'abord, ils permettent un soutien budgétaire aux intervenants majeurs de la politique forestière pour un total de près de 200 millions d'euros :

– l'**Office national des forêts** (ONF), établissement public industriel et commercial (EPIC) chargé de la gestion des forêts publiques, bénéficie du produit de leur entretien et de leur exploitation (344,3 millions d'euros en 2018), ainsi que de subventions pour charges de service public (SCSP), à savoir un versement compensateur de 140,40 millions d'euros, une dotation pour ses missions d'intérêt général (MIG) de 26 millions d'euros et une contribution exceptionnelle de 12,4 millions d'euros ;

– le **Centre national de la propriété forestière** (CNPFF), établissement public administratif (EPA) responsables des bois privés (trois millions de propriétaires), percevra près de 14 millions d'euros de SCSP ;

– l'**Institut technologique « forêt, cellulose, bois, construction et ameublement »** (FCBA) bénéficiera de 7,1 millions d'euros ⁽¹⁾.

Ensuite, le ministère participe à hauteur de 29,5 millions d'euros au financement des sept axes prioritaires du **programme national de la forêt et du bois** (PNFB 2016-2020) :

– la défense des forêts contre les incendies (DFCI), *via* des subventions aux collectivités territoriales pour l'installation de pistes d'accès, points d'eau, tours de guet, etc. (14,1 millions d'euros) ;

– les frais de reconstitution liés à la tempête Klaus de 2009, qui ne donnent plus lieu à l'ouverture d'AE depuis 2018 (8,3 millions d'euros en CP) ;

– la restauration des terrains en montagne (RTM), par exemple au moyen de pare-avalanches (5,6 millions d'euros) ;

– des évaluations prospectives (1,3 million d'euros) ;

– des aides à des opérations phytosanitaires et au classement en forêt de protection (0,3 million d'euros).

Enfin, 18,5 millions d'euros en CP sont affectés au **fonds stratégique de la forêt et du bois** (FSFB). Il contribue à l'amélioration de la desserte forestière, au renforcement des peuplements à faible valeur économique, à la signature de prêts participatifs de développement entre BPI France et les scieries ou entreprises

(1) L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) relève du programme 159 Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie de la mission Écologie, développement et mobilité durables.

de travaux forestiers et à la réussite du nouveau fonds de prêts sans garantie en faveur de l'aval forestier, déployé dans le cadre du GPI.

Conjointement avec Mme Émilie Cariou, le rapporteur spécial a demandé une enquête à la Cour des comptes sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, portant sur la structuration de la filière de la forêt et du bois et ses performances économique et environnementale. Les conclusions de la deuxième chambre de la Cour sont attendues pour le début de l'année 2020.

d. La réaffirmation du soutien à la pêche et à l'aquaculture

L'action 28 *Pêche et aquaculture* porte 50,9 millions d'euros, soit une hausse de 2,4 % par rapport à 2019.

Portée par la DPMA, elle s'appuie sur les directions interrégionales de la mer (DIRM), directions de la mer (DM) et délégations à la mer et au littoral (DML) des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), dont les moyens sont en partie assumés par le programme 205 *Affaires maritimes* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

En premier lieu, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture consacrera 15,8 millions d'euros au **cadre réglementaire de la politique commune de la pêche (PCP)** :

– 6,6 millions d'euros pour le suivi des données halieutiques ;

– 6 millions d'euros pour le contrôle des pêches (6 millions d'euros) ;

– 1,6 million d'euros pour que les contributions de la France aux organisations internationales concernées et aux conseils consultatifs régionaux de l'Union européenne ;

– 1,2 million d'euros pour les frais de gestion, d'instruction, de contrôle et de paiement par l'ASP des aides versées au titre du fonds européen des affaires maritimes et de la pêche (FEAMP) ;

– 0,4 million d'euros pour couvrir un à un marché de prestation relatif à la prochaine programmation pluriannuelle de la PCP.

En deuxième lieu, 35,2 millions d'euros seront affectés à l'**amélioration de la performance des filières**, au moyen d'actions cofinancées ou non par l'Union européenne et d'interventions socioéconomiques telles que la participation de l'État aux caisses de chômage pour intempéries des marins actifs.

En troisième et dernier lieu, le rapporteur spécial salue la décision du ministère de dégager **2 millions d'euros supplémentaires destinés à la modernisation des petites flottilles outre-mer**, via un programme centré sur les bateaux de moins de 12 mètres pour prévenir la tentation du surinvestissement.

3. Les subventions allouées aux opérateurs diminuent dans l'ensemble, malgré de fortes disparités d'un établissement à l'autre

Certains opérateurs étant aussi financés par des programmes relevant d'autres missions budgétaires, à l'instar par exemple de l'ASP (16 programmes) ou de l'IFCE (tutelle partagée avec le ministère des sports), la lecture du tableau *infra*, qui ne saurait comporter de ligne relative aux totaux, doit être complétée par celle du « jaune » dédié, lequel renseigne également la répartition du paiement des ETPT de ces structures.

Il est à noter que Business France ⁽¹⁾ et l'IFREMER ⁽²⁾, dont la tutelle n'appartient pas au MAA, bénéficieront d'une subvention de respectivement 3,7 et 2,88 millions d'euros de sa part, au titre de projets interministériels.

ÉVOLUTION EN 2020 DES MOYENS DES OPÉRATEURS DU P. 149 PAR RAPPORT À 2019

(en millions d'euros)

Opérateurs	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution
Agence bio	10,17	10,16	- 0,1 %	10,17	10,16	- 0,1 %
Agence de services et de paiement	754,40	903,95	+ 19,8 %	835,27	825,80	- 1,1 %
Centre national de la propriété forestière	14,97	13,97	- 6,7 %	14,97	13,97	- 6,7 %
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer	135,11	133,07	- 1,5 %	135,11	133,07	- 1,5 %
Institut français du cheval et de l'équitation	38,75	42,40	+ 9,4 %	38,75	42,40	+ 9,4 %
Institut national de l'origine et de la qualité	16,93	24,38	+ 44,0 %	16,93	24,38	+ 44,0 %
Office de développement agricole et rural des départements d'outre-mer	95,36	88,50	- 7,2 %	95,39	88,50	- 7,2 %
Office national des forêts	178,85	178,85	=	178,85	178,85	=

Source : projet annuel de performances.

- 16,6 millions d'euros compenseront à l'**Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer** (FranceAgriMer) la suppression de la taxe sur les céréales dont le produit lui était affecté au titre de l'article 1619 du code général des impôts, abrogé par le 29° du III de l'article 26 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

- La subvention allouée à l'**Institut national de l'origine et de la qualité** (INAO) devrait passer de 16,9 millions d'euros en 2019 à 24,4 millions d'euros en 2020. En effet, l'article 6 du PLF pour 2020 proposait, dans sa version initiale, de

(1) Business France relève du programme 134 Développement des entreprises et régulations de la mission Économie.

(2) Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer relève du programme 172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires de la mission Recherche et enseignement supérieur.

mettre un terme au droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge. Pour les assujettis, il s'agissait d'une réduction de la pression fiscale, tandis que, pour l'INAO, qui en était affectataire, la mesure était neutre car elle fait l'objet d'une compensation intégrale par le budget du MAA.

Cependant, l'Assemblée nationale est revenue, en première lecture, sur cette suppression⁽¹⁾. Dès lors, par cohérence, le ministère demandera, en séance publique, de ramener la subvention de l'INAO à 16,9 millions d'euros⁽²⁾.

• Pour sa part, l'**Office de développement agricole et rural des départements** d'outre-mer (ODEADOM) devrait voir, en 2020, sa subvention diminuer de 0,7 million d'euros par rapport à 2019, pour atteindre 4,4 millions d'euros⁽³⁾. Cette réduction doit être replacée dans le contexte de son **possible rapprochement avec FranceAgriMer**, lequel serait d'autant plus compréhensible que ce dernier, justement issu de la fusion, en 2009, des principaux offices d'intervention agricoles et maritimes, gère déjà l'essentiel des interventions de l'État en matière de pêche dans les départements et collectivités d'outre-mer.

Au cours de leur audition, la directrice général de FranceAgriMer et le directeur de l'ODEADOM ont indiqué que **le Gouvernement n'envisage pas la suppression de l'office, mais plutôt une accélération de la mutualisation** entre les deux opérateurs. Le rapporteur spécial remarque que celle-ci est déjà en bonne voie puisque les deux opérateurs partagent par exemple leur agent comptable. Au demeurant, en 2020, les emplois de l'ODEADOM sont maintenus à 41 ETPT.

• Enfin, s'agissant de l'Office national des forêts (ONF), une mission inter-inspections⁽⁴⁾ a récemment présenté une analyse du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, en vue de préparer le prochain. Ses propositions s'inscrivent dans trois *scenarii* :

– maintenir le modèle actuel de gestion pour compte propre de la forêt domaniale et de gestion pour compte de tiers de la forêt communale en l'améliorant sur des points clés ;

– mettre en place un mandat de gestion des forêts domaniales sur le modèle de la gestion d'actifs pour compte de tiers ;

– ou créer une agence nationale des forêts publiques pour la gestion du bien commun forestier.

(1) Amendement n° I-67 de M. Vincent Descoeur.

(2) Amendement n° II-340 du Gouvernement.

(3) Le chiffre de 88,50 millions d'euros affiché dans le tableau tient compte des interventions au titre de l'action n° 28.

(4) Inspections générales des finances et de l'administration et conseils généraux de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et de l'environnement et du développement durable, Évaluation du contrat d'objectifs et de performance de l'ONF, 12 juillet 2017.

Le rapporteur partage la conclusion selon laquelle il n'est pas nécessaire de modifier le statut juridique de l'établissement.

Il estime pertinent de faire de l'ONF un établissement public industriel et commercial de droit commun, afin qu'il puisse mieux gérer ses ressources humaines et améliorer la transparence financière sur ses activités concurrentielles.

4. Le volume des dépenses fiscales est proche de celui de la mission

Le programme 149 porte vingt-six dépenses fiscales sur des impôts d'État et six niches sur des impôts locaux prises en charge par l'État ⁽¹⁾.

Premièrement, leur ampleur varie fortement. Deux d'entre elles devraient coûter plus d'un milliard d'euros chacune, à savoir le taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques concernant le gazole non-routier, le fioul lourd, le gaz naturel et le gaz de pétrole liquéfié utilisés par les exploitants agricoles, ainsi que le remboursement qui complète cet allègement.

Deuxièmement, leur montant total de 2,8 milliards d'euros, à comparer aux 2,96 milliards d'euros de la mission *AAFAR*, ne saurait être complet :

– cinq dépenses fiscales affichent toujours un coût « epsilonque », c'est-à-dire inférieur à 0,5 million d'euros ;

– quatre sont mêmes indiquées comme « non chiffrables » par la direction de la législation fiscale (DLF), administration relevant des ministères de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics.

Cette situation est dommageable à la bonne information du Parlement et au respect du principe constitutionnel de consentement à l'impôt.

B. PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

Le programme 215, piloté par le secrétariat général du MAA, appuie ses moyens de personnel et de fonctionnement en matière d'accessibilité pour les usagers, de développement des systèmes d'information, de projets immobiliers, de formation continue, d'action sanitaire et sociale ou encore de communication.

Son enveloppe pour 2020 est de 614,73 millions d'euros en AE et 619,38 millions d'euros en CP, dont 5,45 millions d'euros de fonds de concours

(1) La loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a supprimé les déductions pour investissement (DPI) et pour aléas (DPA), remplacées par une déduction épargne de précaution (DEP), ainsi que la majoration du taux d'amortissement dégressif au titre de l'impôt sur le revenu (IR) pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois et la taxation au taux réduit de 6 % libératoire de l'IR ou de 8 % libératoire de l'impôt sur les sociétés des plus-values réalisées à l'occasion d'apports à un groupement forestier.

(FDC) et attributions de produits (ADP), soit une baisse de respectivement 0,6 % et 1,0 % par rapport à l'exercice 2019.

Cette trajectoire s'explique par un effort de modernisation, le ministère visant un objectif de 100 % de procédures dématérialisées d'ici à 2022, et par le transfert de 155 EPTP vers le nouveau programme 354 *Administration territoriale de l'État* du ministère de l'intérieur, dans le cadre de la création des secrétariats généraux communs aux services déconcentrés à l'échelon départemental.

ÉVOLUTION EN 2020 DES CRÉDITS DU P. 215 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2019

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution
1 <i>Moyens de l'administration centrale</i>	186,01	196,44	+ 5,6 %	192,37	200,91	+ 4,4 %
2 <i>Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique</i>	17,80	23,80	+ 33,7 %	17,80	23,80	+ 33,7 %
3 <i>Moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des territoires (et de la mer)</i>	346,41	326,44	- 5,8 %	346,41	326,44	- 5,8 %
4 <i>Moyens communs</i>	67,52	67,63	+ 0,2 %	68,88	68,23	- 0,9 %
Totaux pour le P. 215	617,73	614,31	- 0,6 %	625,46	619,38	- 1,0 %

Source : projet annuel de performances.

● L'action 1 *Moyens de l'administration centrale* est dotée de 200,9 millions d'euros. Elle couvre des dépenses concernant la gestion immobilière (7,4 millions d'euros)⁽¹⁾, l'amélioration des conditions de travail et du dialogue social (5,5 millions d'euros), la formation continue (1,3 million d'euros). Par ailleurs, cette action attribue subventions aux établissements d'enseignement supérieur, aux académies d'agriculture et vétérinaire de France et à divers organismes d'action sociale, pour 9,2 millions d'euros.

● L'action 2 *Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique* porte 23,8 millions d'euros. Son principal poste de dépense concernera la préparation, jusqu'en septembre 2020, puis la conduite, jusqu'en septembre 2021, du **recensement agricole décennal** (7,6 millions d'euros). Prévu par la PAC, il concernera les près de 450 000 exploitations implantées en métropole et en outre-mer.

● L'action 3 *Moyens des DRRAF, des DAAF et des DDTM* a une enveloppe de 326,4 millions d'euros. Outre 318,6 millions d'euros correspondant aux rémunérations versées aux agents des services déconcentrés du MAA, l'action

(1) Un débasage de 14,65 millions d'euros sur les anciens « loyers budgétaires » a fortement réduit cette ligne.

finance des dispositifs d'action sanitaire et sociale (2,4 millions d'euros) de formation continue (2,2 millions d'euros), ainsi que leurs frais de fonctionnement (3,3 millions d'euros).

• L'action 4 *Moyens communs* bénéficie de 68,2 millions d'euros. S'il n'apparaît pas utile de détailler l'ensemble des dépenses du MAA en termes d'infrastructures, d'outils informatiques, de services bureautiques et de communication, il convient de noter que le secrétariat général mobilise aussi cette enveloppe afin de traiter les litiges auxquels le MAA est partie et d'exercer la tutelle sur l'Institut national de formation des personnels (INFOMA). Ce dernier percevra en 2020 avec une SCSP de 1,39 million d'euros.

Par ailleurs, 0,5 million d'euros sont orientés vers la réforme de l'État, afin de décliner les préconisations du comité « action publique 2022 »⁽¹⁾.

II. DES CRÉDITS RECONDUITS POUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Le compte d'affectation spéciale⁽²⁾ *Développement agricole et rural* (CASDAR) est composé des programmes 775 *Développement et transfert en agriculture* et 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*.

Le PLF pour 2020 maintient ses crédits à hauteur de **136 millions d'euros**.

Institué par l'article 52 de la loi n° 2007-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, il est alimenté par une fraction, portée à 100 % en 2015, du produit de la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles**, prévue à l'article 302 *bis* MB du CGI.

L'incertitude sur le montant du chiffre d'affaires sur l'exercice 2019 au moment du dépôt du PLF pour 2018 explique la reconduction à l'identique de l'enveloppe, qui pourra être réajustée en cours de gestion, à due concurrence des encaissements réels.

Le principal objet du CAS est de permettre le déploiement du **programme national de développement agricole et rural** (PNDAR 2014-2020), visant à rendre l'agriculture moins dépendante aux intrants énergétiques et chimiques, et par conséquent plus résiliente, durable et compétitive.

Le rapporteur spécial sera attentif à la préparation du PNDAR post-2021.

(1) Service public : se réinventer pour mieux servir, *rapport de Mme Véronique Bédague-Hamilius, directrice générale de Nexity, et MM. Ross McInnes, président du conseil d'administration de Safran, et Frédéric Mion, maître des requêtes au Conseil d'État, administrateur de la Fondation nationale des sciences politiques et directeur de l'Institut d'études politiques de Paris, remis au Premier ministre en juin 2018.*

(2) L'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que : « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées [...] ».

A. PROGRAMME 775 DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT

Porté par la DGPE, le programme 775 *Développement et transfert en agriculture* vise à diffuser, auprès des agriculteurs, les progrès et les innovations scientifiques, techniques ou opérationnelles dans le secteur agricole.

Les États généraux de l'alimentation (EGA) ont réaffirmé le caractère stratégique de cette veille scientifique et de sa traduction dans les modes de travail des exploitants.

ÉVOLUTION EN 2020 DES CRÉDITS DU P 775 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution
1 Développement et transfert	64,90	64,90	–	64,90	64,90	–
2 Fonction support	0,10	0,10	–	0,10	0,10	–
Totaux	65,00	65,00	–	65,00	65,00	–

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances.

Les crédits de l'action 1 sont orientés suivant six axes. Les quatre premiers reprennent en 2020 les mêmes montants que ceux prévus par la LFI pour 2019 :

- 40,5 millions d'euros financent des actions portées par les chambres d'agriculture et leur assemblée permanente (APCA) ;

- 8 millions d'euros appuient un programme sur la génétique animale et d'autres actions innovantes ;

- 7,7 millions d'euros soutiennent les programmes des coopératives agricoles (Coop de France) et d'autres organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) ;

- 4 millions d'euros sont affectés à FranceAgriMer pour six appels à projets au titre de l'assistance technique régionalisée (ATR).

Seules les deux autres lignes sont modifiées à la marge, de sorte que :

- 3,3 millions d'euros bénéficient à des appels portés par les DRAAF en appui aux GIEE, contre 2,75 millions d'euros l'année précédente ;

- 1,5 million d'euros iront au renforcement des partenariats régionaux entre acteurs du développement agricole, soit un quart de moins qu'en 2019.

L'action 2 supporte essentiellement les frais des jurys qui travaillent sur les candidatures présentées en réponse aux appels à projets mentionnés *supra*.

B. PROGRAMME 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION

Piloté par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), le programme vise à mener des expérimentations et à détecter les innovations de terrain.

Son but est de contribuer au rehaussement des capacités d'anticipation dans les territoires et d'optimiser les méthodes de production, pour *in fine* renouveler les formes d'exercice de l'activité agricole.

ÉVOLUTION EN 2020 DES CRÉDITS DU P 776 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2019

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution	LFI pour 2019	PLF pour 2020	Évolution
1 Recherche appliquée et innovation	70,70	70,70	–	70,70	70,70	–
2 Fonction support	0,30	0,30	–	0,30	0,30	–
Totaux	71,00	71,00	–	71,00	71,00	–

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances.

Les crédits seront ventilés en 2020 de la même façon qu'en 2019 :

– 39,2 millions d'euros seront affectés aux programmes des instituts techniques agricoles (ITA) et de leur association de coordination (ACTA) ;

– 5,3 millions d'euros bénéficieront à des actions thématiques transversales et à des travaux de recherche mutualisés sur des thématiques prioritaires d'intérêt commun (notamment en matière d'élevage) ;

– 2,2 millions d'euros seront réservés à des chantiers d'actualité, voire à des situations d'urgence, qui se manifesteront au cours de l'année ;

– 24 millions d'euros financeront six appels à projet en lien avec les ITA et l'ACTA (cette ligne sera augmentée de 1 million d'euros par rapport à 2018, quel que soit le montant final des recettes du CAS).

Vers une suppression à moyen terme du CAS-DAR ?

Le rapporteur spécial a noté que l'une des améliorations du cadre budgétaire recommandées par la MILOLF ⁽¹⁾ est de « rationaliser le nombre de comptes d'affectation spéciale [qui] sont une dérogation au principe d'universalité budgétaire ».

Dans ce contexte, la question de l'intégration du CAS-DAR à la mission principale du ministère peut se poser. En effet, sa maquette apparaît perfectible, avec une séparation relativement artificielle des deux programmes et un flou persistant sur le transfert des

(1) Rapport n° 2210 de M. Laurent Saint-Martin, en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 septembre 2019.

actifs de l'ancienne Agence de développement agricole et rural, supprimée en 2006. Par ailleurs, l'essentiel de ses lignes est repris d'une année sur l'autre tandis que ses deux indicateurs de performances sont peu éclairants.

En pratique, la taxe qui l'abonde pourrait être réaffectée au budget général de l'État et ses dépenses deviendraient des subventions du programme 149 ou d'un nouveau programme.

Toutefois, les auditions menées par le rapporteur spécial ont régulièrement laissé penser que l'étiquette « CAS-DAR » est bien identifiée par les acteurs de terrain que sont les coopératives, les instituts techniques, etc. Dès lors, dans le cas d'une rebudgétisation, il importerait de veiller à conserver la simplicité d'accès aux crédits correspondants.

III. L'INDISPENSABLE RESTRUCTURATION DU FINANCEMENT ET DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

Le 18 juillet 2019, le cabinet du Premier ministre a annoncé à l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) que le plafond de la taxe qui leur est affectée serait abaissé de 15 % et que son recouvrement serait régionalisé.

Inscrite dans le PLF pour 2020, cette piste a été écartée au cours des débats parlementaires, grâce à des initiatives conjointes dans lesquelles le rapporteur spécial a tenu toute sa place.

A. UNE TAXE APPROCHANT LA MOITIÉ DU BUDGET DES CHAMBRES

Le réseau des chambres d'agriculture, institué par la loi du 3 janvier 1924, se compose d'établissements publics sous la tutelle de l'État, administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers.

Il bénéficie de trois grandes catégories de recettes :

– des subventions publiques, pour 25 %, parmi lesquelles celles attribuées par l'État portent 19,23 millions d'euros en 2019 comme en 2020 à destination des syndicats ⁽¹⁾ et 40,45 millions d'euros pour des appels à projets ⁽²⁾ ;

– les profits tirés de la vente de prestations de services et d'autres ressources propres, pour 33 % ;

– le produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TATFNB), dite aussi « taxe pour frais », pour 42 %.

En effet, le I de l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime dispose qu'il est pourvu aux dépenses de fonctionnement des chambres

(1) Via le programme 149 de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

(2) Via le programme 775 du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural, avec 38,65 millions d'euros en appui aux programmes régionaux de développement agricole et rural et 1,80 million d'euros pour le développement du réseau.

« notamment au moyen de la taxe pour frais [...] prévue par l'article 1604 du code général des impôts ».

Aux termes de ce dernier, la TATFNB repose *« sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés non bâties »*, soit à 53,5 % sur les terres agricoles et à 6,4 % sur les forêts ⁽¹⁾.

L'affectation de la TATFNB est soumise à un plafond, prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012, soit 292 millions d'euros en 2019.

B. UNE RÉDUCTION BRUTALE ET INSUFFISAMMENT PRÉPARÉE

Au début de l'été, une délégation de l'APCA a appris, à l'occasion d'un entretien avec l'équipe du Premier ministre, que l'exécutif prévoyait de réduire le volume de cette affectation.

Des parlementaires de toutes formations politiques ont estimé, par voie de presse ⁽²⁾ et à travers la publication de nombreuses questions écrites, qu'une diminution de cette fraction déterminante des ressources des chambres ne pouvait, à leur sens, se faire que de manière progressive et davantage concertée.

Le 27 août 2019, dans une série de quinze réponses aux questions précitées, le ministre a confirmé qu'*« une baisse du plafond [de la taxe pour frais de chambre] affectée au réseau des chambres d'agriculture est effectivement envisagée dans le cadre du PLF pour 2020, [qui] conduit [...] à une diminution d'environ 45 millions d'euros du montant de la taxe prélevée sur les assujettis, dans le cadre d'une baisse de 15 % »*.

1. Sur l'ampleur de la diminution

Le MAA a estimé, dans ses réponses aux députés et sénateurs, que cette diminution serait modérée : *« compte tenu de l'ensemble des ressources dont disposent par ailleurs les chambres d'agriculture, une telle baisse correspondrait à une réduction de 6 % »* uniquement.

Il a rappelé que *« depuis 2013 [...], la baisse des plafonds des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers a été respectivement de 53 % et de 13 %, alors que celle appliquée aux chambres d'agriculture a été limitée à hauteur de 2 % seulement »*.

Cependant, la trajectoire pluriannuelle de la taxe était défavorable. Ainsi que le rappelle la Cour des comptes, son plafond d'affectation *« augmentait d'environ 2 % par an entre 1998 et 2009 »*, puis dans une moindre proportion. Elle a ensuite été *« gelée en 2013 et 2014 (297 millions d'euros) »* et

(1) Cour des comptes, Façonner un réseau efficace, insertion n° 3-II-2 au rapport public annuel de 2017.

(2) « Chambres d'agriculture – des budgets en décalage avec nos ambitions agroécologiques », tribune signée par 46 députés, dont le rapporteur spécial, dans Le Parisien du 29 juillet 2019.

même « *réduite de 2 % en 2015 (plafond de 292 millions d'euros)* » – sauf pour les chambres d'outre-mer. En 2015, 55 millions d'euros avaient été prélevés par l'État sur le fonds de roulement des chambres ⁽¹⁾.

L'APCA a indiqué que 750 emplois seraient menacés (sur 8 200 environ).

2. Sur le poids des prélèvements

Ensuite, le Gouvernement a précisé que l'objectif était d'entraîner une « *diminution de la pression fiscale sur les contributeurs* » et donc de « *leur donner plus de pouvoir d'achat* ». Néanmoins, d'après le corps d'inspection du MAA lui-même : « *les exploitants agricoles ne paient [...] qu'une partie de l'impôt appliqué aux superficies agricoles, puisque ce sont les propriétaires du foncier qui l'acquittent, avec la possibilité d'en répercuter une partie* », soit, par défaut, la moitié, si bien que « le montant moyen de TATFNB à l'hectare ne représentait en 2011 que 0,52 % des charges », c'est-à-dire entre 6 et 9 euros par exploitation.

Dès lors, la mesure proposée par le Gouvernement serait « *sans effet significatif sur les revenus des exploitants* » ⁽²⁾.

3. Sur le coût des services des chambres

Par ailleurs, l'exécutif trouve « *nécessaire que le réseau [...] participe également à l'effort de réduction des dépenses publiques* » et que « *les chambres d'agriculture devront engager une réduction de leurs coûts, mettre en place des mesures de rationalisation de leur organisation et se montrer plus sélectives dans leurs investissements* ».

Les députés auteurs de la tribune précitée ont exprimé leur « *crainte que les chambres compensent la réduction de leur budget par la disparition de certains services ou l'augmentation de leurs prix* ». De son côté, l'APCA a souligné le risque d'un « *accès inégal au conseil* », qui « *réserve[rait] la transition [agroécologique] aux riches* », et rappelé que les fonctions mutualisées coûtent moins que les prestations individuelles. Il convient également de noter que son projet stratégique pour la période 2019-2024, présenté le 24 juillet et qui a vocation à s'articuler avec le prochain contrat d'objectifs, dont la négociation est prévue pour les prochains mois, a été établi à budget constant et pourrait ainsi voir son ambition réduite suivant l'évolution de la TATFNB.

4. Sur les missions du réseau consulaire agricole

Enfin, les réponses du ministre ont affirmé que « *ces efforts [budgétaires] permettront [aux chambres d'agriculture] de maintenir un haut niveau de service*

(1) *Cour des comptes*, op. cit.

(2) *Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux*, Évaluation de la politique de développement agricole (annexe n° 6), mai 2014.

aux agriculteurs, aux propriétaires forestiers et aux territoires ruraux, et d'accompagner en particulier la transition agroécologique ».

À l'inverse, le rapporteur spécial est d'avis que la tutelle doit renforcer son accompagnement de ces établissements publics, avec, d'un côté, l'attribution des moyens nécessaires et, de l'autre, le suivi de leur bon emploi.

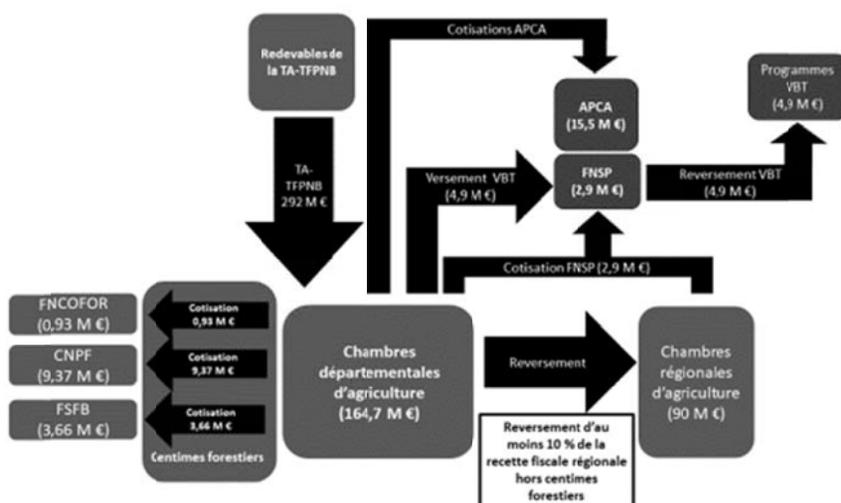
C. UN COMPROMIS DÉGAGÉ ENTRE LE GOUVERNEMENT ET L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Si la TATFNB est levée par les 89 chambres départementales ou interdépartementales – son taux est fixé localement en fonction du plafond précité et du montant des recettes voté par chaque établissement –, le III de l'article 1604 du code général des impôts, précité, dispose qu'une partie de son produit est ensuite reversée, pour respectivement 10 % au minimum (21 % actuellement) et 5 % au maximum (1 %), aux 13 chambres régionales et au fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP), lui-même géré par l'APCA.

En application des articles L. 251-1 et L. 321-13 du code de la propriété forestière et de l'article 47 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, une fraction des montants versés au FNSP sont par ailleurs fléchés vers la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR), le Centre national de la propriété forestière (CNPFF) et le fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB).

Le rapporteur général a récapitulé ce schéma complexe comme suit :

CIRCUIT DE FINANCEMENT DES AFFECTATAIRES DE LA TATFNB EN 2018



Notes : les montants figurant entre parenthèses correspondent à ceux perçus après éventuels reversements ou cotisations ; « VBT » fait référence aux dispositions de valorisations du bois et du territoire.

Source : commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement au rapporteur général.

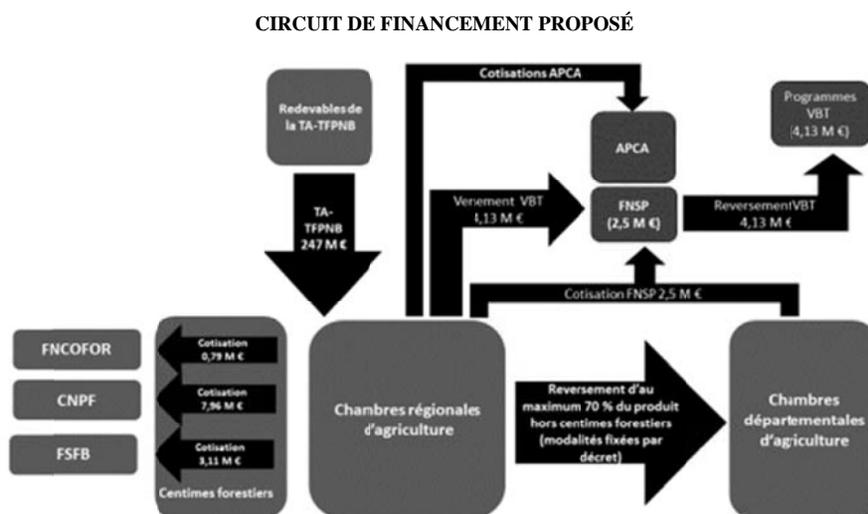
1. Les modifications proposées initialement

Dans sa version déposée le 27 septembre 2019 sur le bureau de l'Assemblée nationale, l'article 27 du PLF pour 2020 procédait en trois temps :

– le 1^{er} du A du I abaissait de 292 millions d'euros à 247 millions d'euros le plafond d'affectation de la TATFNB, soit une baisse de 15,4 % ;

– le 2^o du II modifiait le III de l'article 1604 du code général des impôts, précité, pour transférer aux services fiscaux départementaux la compétence relative à la collecte de la TATFNB et attribuer son produit aux chambres régionales, lesquelles en reverseraient jusqu'à 70 % aux chambres départementales et procéderaient aux cotisations mentionnées *supra* ;

– le IV opérait une coordination à l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime.



Source : commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement au rapporteur général.

L'article 27 du PLF ne prévoyait pas de compensation pour la diminution des reversements à la filière de la forêt et du bois.

2. Le choix d'un nouvel équilibre

Constatant les imperfections du dispositif envisagé, la commission des finances a adopté un amendement supprimant les dispositions tendant à diminuer de 45 millions d'euros le plafond d'affectation du produit de la taxe et à attribuer aux chambres régionales son affectation en première instance ⁽¹⁾.

(1) Amendement n° I-CF168 de M. Fabrice Brun, en discussion commune avec l'amendement n° I-CF05 du rapporteur spécial.

Puis, en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement confirmant ce vote de la commission et prévoyant également la remise au Parlement, avant le 1^{er} juin 2020, d'un rapport « *sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la taxe mentionnée à l'article 1604 du code général des impôts et sur le processus de modernisation et de mutualisation du réseau des chambres d'agriculture* »⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial se réjouit de ces décisions et rappelle qu'« *il faut sans doute mettre un peu d'ordre dans les chambres d'agriculture ; [...] on doit financer celles qui le méritent et mettre moins en avant celles qui ne le méritent pas [...], qui ne vont pas dans le sens des grandes lois agricoles qui ont été votées durant les deux derniers mandats* »⁽²⁾.

D. UNE RÉGIONALISATION À POURSUIVRE

En proposant de substituer à la collecte par les établissements départementaux et au reversement aux chambres régionales un principe inverse, c'est-à-dire un encaissement régional avant redistribution, le Gouvernement entendait inciter les chambres à accélérer leur rapprochement.

- Trois textes récents devaient favoriser cette régionalisation :

– l'article 89 de la loi dite LAAF⁽³⁾ de 2014 confie aux chambres régionales une nouvelle prérogative d'« *harmonisation des conditions d'emploi des personnels des chambres* » départementales de leur ressort et de coordination de l'action de ces dernières en matière de comptabilité et de communication ;

– une ordonnance de 2015⁽⁴⁾ met en cohérence leurs circonscriptions avec la nouvelle carte issue de la loi dite NOTRe⁽⁵⁾ ;

– un décret de 2016⁽⁶⁾ dispose qu'elles « *arrête[nt] les priorités de la mandature et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre* » et liste les fonctions qui ont vocation à être mutualisées, ainsi que celles, moins nombreuses, ayant vocation à demeurer une compétence des établissements départementaux.

Une mission d'inspection avait été chargée, par le ministre, d'évaluer l'application des dispositions précitées⁽⁷⁾. Sa principale conclusion est que ce dernier décret « *ne s'accompagne pas de modalités précises de mise en œuvre,*

(1) Amendement n° I-3104 (rectifié) du Gouvernement.

(2) Compte-rendu de la deuxième séance du 21 octobre 2019.

(3) Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

(4) Ordonnance n° 2015-1538 du 26 novembre 2015 relative à l'évolution des circonscriptions des chambres d'agriculture.

(5) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(6) Décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture.

(7) Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, Les nouvelles chambres régionales d'agriculture : constats et perspectives, rapport n° 17068 de juillet 2018

particulièrement en ce qui concerne le financement, [ce qui] induit une grande variété de comportements ».

Les déplacements à Rennes et Lyon effectués par le rapporteur spécial ont permis de confirmer et d'actualiser ce diagnostic, même si les deux situations décrites *infra* ne sauraient constituer que des exemples.

● **En Bretagne, l'organisation de la chambre régionale est très aboutie.** Le suivi des prescriptions du décret de 2016 a pu s'appuyer sur le fait que le service chargé de l'élevage était déjà, de longue date, partagé entre les Côtes-d'Armor, le Finistère, l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'établissement régional porte l'ensemble des activités consulaires, soit d'une part les commissions où siègent les élus et d'autre part les services de support, avec 630 collaborateurs. Formellement, chaque chambre départementale n'a conservé qu'un salarié, à savoir son directeur.

Après la mise en commun des ressources humaines, la chambre régionale poursuivra son effort en rationalisant son implantation immobilière.

● **Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, la situation est moins avancée.** À l'inverse de la Bretagne, dont le périmètre n'a pas été modifié en 2015, douze départements sont désormais tenus de cohabiter sur un territoire allant du lac Léman aux portes du Limousin, de l'Aubrac et des Cévennes.

Comme l'ont indiqué les représentants consulaires lors de leur audition, l'ampleur des distances semble davantage propice au développement d'établissements interdépartementaux, à l'instar de la chambre unique entre la Savoie et la Haute-Savoie.

Préalablement à la publication du décret, le seul domaine dans lequel les chambres des deux anciennes régions auvergnate et rhônalpine étaient engagées était celui des systèmes d'information. En 2017, a été mis en place un service régional des ressources humaines. Les éléments communiqués au rapporteur spécial font état d'un premier bilan mitigé : d'un côté, cette réforme, perçue comme « *sécurisante* » dans la mesure où elle permet de « *fournir aux agents des contrats de travail plus solides qu'auparavant* », génère bien 25 000 euros d'économies par an grâce à la réduction de l'équipe dédiée à cinq personnes, mais, de l'autre, « *la régionalisation coûte cher socialement, car il faut harmoniser par le haut les conditions de travail alors que le coût de la vie n'est pas du tout le même* » dans le Cantal ou dans la métropole lyonnaise. Enfin, un service régional chargé de la recherche, de l'innovation et du développement s'est substitué aux anciennes cellules départementales d'appui.

Le rapporteur spécial restera attentif à ces chantiers de terrain, ainsi que de manière générale à la déclinaison du prochain contrat d'objectifs et de performance en cours de conclusion entre le MAA et l'APCA.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du mardi 22 octobre 2019, la commission a examiné les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural.

Le compte-rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales après avoir **adopté trois amendements de crédits** visant :*

– pour le II-CF122 de la commission des affaires économiques, à attribuer un financement supplémentaire de 450 000 euros aux organisations de producteurs et à leurs associations ;

– pour le II-CF123 de la commission des affaires économiques, à attribuer un financement supplémentaire de 450 000 euros au réseau de fermes « démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires » ;

– pour le II-CF125 de la commission des affaires économiques, à attribuer un financement supplémentaire de 440 000 euros au médiateur des relations commerciales agricoles en vue du recrutement de deux équivalents temps plein travaillé.

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural, **non modifiés**.*

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920014.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l’agriculture et de l’alimentation

– Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises : Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale

– Secrétariat général : M. Christian Ligeard, directeur des affaires financières, Mmes Marie-Agnès Vibert, sous-directrice des affaires budgétaires et comptables, Flora Claquin, adjointe à la sous-directrice, et M. Philippe Lintanf, adjoint au chef de bureau de la synthèse budgétaire

– Direction des pêches maritimes et de l’aquaculture : MM. Frédéric Gueudar-Delahaye, directeur, et Jean Piot, chargé du budget

Opérateurs

– Agence française pour le développement et la promotion de l’agriculture biologique (Agence bio) : M. Florent Guhl, directeur

– Agence de services et de paiement (ASP) : M. Stéphane Le Moing, président-directeur général

– Établissement national des produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer) : Mmes Christine Avelin, directrice générale, Mylène Testut-Nevès, directrice des marchés, des études et des prospectives, M. Jacques Andrieu, ingénieur général des ponts, eaux et forêts, chef de la mission des filières

– Office pour le développement de l’économie agricole d’outre-mer (ODEADOM) : M. Hervé Deperrois, directeur, Mme Valérie Gourvennec, cheffe du service des productions de diversification, M. Siva Balabascarane, chargé de mission, Mme Mathilde Geay-Galitre, stagiaire

– Assemblée permanente des chambres d’agriculture : MM. Claude Cochonneau, président, Régis Dubourg, directeur général, Enzo Reulet, responsable des affaires publiques

Organisations représentatives

– Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles * : MM. Henri Brichart, vice-président, Robert Verger, président de la commission fiscale et sociale, Antoine Suau, directeur du département de l’économie et du développement durable, et Mme Yaël Lellouche, fiscaliste

– Jeunes agriculteurs * : M. Basile Faucheux, membre du bureau, chargé de la fiscalité, et Mme Mathilde Roby, juriste

– Coordination rurale * : M. Damien Brunelle, secrétaire général adjoint

– Confédération paysanne : MM Jacques Pasquier, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE), chargé de la politique agricole commune, Bernard Breton, animateur du pôle social et fiscal, et Josian Palach, membre de la commission fiscalité agricole

– Fédération générale de l’agroalimentaire : Mme Annabel Foury, secrétaire nationale en charge de la communication et de la coordination, et M. Franck Tivierge, secrétaire national chargé de la production agricole

Organisations professionnelles

– Association nationale des industries alimentaires * : MM. Antoine Quentin, directeur des affaires publiques, et Stéphane Dahmani, directeur des affaires économiques

– Centre national interprofessionnel de l’économie laitière (CNIEL) : Mme Hélène Martin, représentante du collège des industries privées, Michel Lacoste, représentant du collège des producteurs, Jean-Michel Javelle et Jérémie Bosch, représentants du collège des coopératives, Mme Marie-Pierre Vernhes, directrice des affaires publiques

– Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) : M. Hubert Carré, directeur général, Mmes Caroline Mangalo, chargée de mission, et Émilie Gélard, juriste

– Fédération nationale de l’agriculture biologique : M. Guillaume Riou, président, Mmes Sophia Majnoni, déléguée générale, et Fiona Marty, responsable des affaires européennes

Déplacement à Rennes (Ille-et-Vilaine), le vendredi 4 octobre 2019

– Direction régionale de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt (DRAAF) : MM. Michel Stoumboff, directeur régional, Didier Maroy, chef du service de l’économie agricole, et Nicolas Rami, secrétaire général

– Conseil régional de Bretagne : MM. Olivier Allain, vice-président, et Jean-Marie Jacq, chef du service de l’agriculture et de l’agroalimentaire

– Chambres d’agriculture : MM. Loïc Guines, président de la chambre d’Ille-et-Vilaine, et Sébastien Giraudeau, directeur général

– Exploitation Plessipor : M. Vincent Grégoire, dirigeant de l’entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, et Mme Céline Grégoire, salariée

Déplacement à Lyon (Rhône), le jeudi 10 octobre 2019

– Direction régionale de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt (DRAAF) : Mme Régine Marchal-Nguyen, inspectrice générale de santé publique vétérinaire, et M. Guillaume Roussot, directeurs adjoints

– Chambres d’agriculture : MM. Gilbert Guignand, président de la chambre régionale, Gérard Bazin, président de la chambre du Rhône, et Alain Coquemer, directeur général

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXE : CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020
POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	9 545	9 209	9 502	9 505
<i>Paiements directs</i>	7 239	6 901	6 877	6 877
<i>Programmes sectoriels et mesures de marché</i>	640	640	640	640
<i>Deuxième pilier</i>	1 666	1 668	1 985	1 988
ÉTAT (LFI de 2017 à 2019, PLF pour 2020)	5 737	5 794	5 287	5 284
<i>Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, y.c. CAS Pensions et TO-DE</i>	5 155	5 224	4 741	4 790
<i>CAS Développement agricole et rural</i>	148	136	136	136
<i>Taxe fiscales affectées</i>	434	434	410	358
ALLÈGEMENTS SOCIAUX ET FISCAUX	4 250	4 632	4 683	4 885
<i>Baisse des cotisations individuelles des exploitants</i>	123	125	130	142
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	2 677	2 793	4 553	4 743
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	1 450	1 714		-
Production agricole	1 711	1 852	1 885	1 910
<i>Baisse des cotisations individuelles des exploitants</i>	123	125	130	142
<i>Allègements de cotisations patronales (y.c. TO-DE)</i>	1 180	1 243	1 755	1 768
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	408	484		-
Coopératives et industrie agroalimentaire	1 793	1 965	2 029	2 158
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	1 107	1 155	2 029	2 158
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	686	810		-
Services agricoles	746	815	769	817
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	390	395	769	817
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	356	420		-
RETRAITEMENT DU TO-DE	- 430	- 480	- 135	
AUTRES DÉPENSES FISCALES	1 667	1 754	1 744	1 893
<i>Dépenses fiscales agricoles</i>	1 536	1 640	1 634	1 796
<i>Dépenses fiscales forestières</i>	131	114	110	97
COMPLÉMENTS RÉGIONAUX À LA PAC	284	284	284	284
TOTAL (CRÉDITS NATIONAUX)	11 508	11 984	11 864	12 229
TOTAL (TOUS CRÉDITS)	21 053	21 194	21 365	21 734

Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation.