



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

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 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 3

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteur spécial : M. Charles DE COURSON

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES POUR 2014	7
A. LE PROGRAMME 154 ÉCONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE ET DES TERRITOIRES	8
1. Le soutien aux exploitations agricoles.....	9
a. Les aides à l'installation.....	9
b. Les aides à la modernisation des exploitations	10
2. Les autres actions du programme	11
3. Les moyens des opérateurs	16
A. LE PROGRAMME 149 FORÊT	18
1. Des crédits destinés à la gestion de la forêt en augmentation.....	19
2. Le soutien au développement économique de la filière bois	20
3. La création du Fonds stratégique de la forêt et du bois	21
B. LE PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE	22
D. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	25
II. LES RÉPONSES APPORTÉES AUX GRANDS DÉFIS AGRICOLES APPARAISSENT INSUFFISANTES	26
A. LE POIDS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EST PRÉPONDÉRANT PAR RAPPORT AU BUDGET NATIONAL	26
B. LES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES DU SECTEUR DE L'ÉLEVAGE DOIVENT ÊTRE VIGOUREUSEMENT COMBATTUES	28
1. La production laitière.....	28
2. La production de viande bovine.....	29
3. La production de viande ovine.....	30
4. La production de viande de volaille.....	31
5. La production de viande porcine.....	32

C. LE RÔLE STRATÉGIQUE DES INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES N'EST PAS ASSEZ MIS EN LUMIÈRE.....	34
D. L'INDISPENSABLE EFFORT POUR L'INSTALLATION DES JEUNES EN AGRICULTURE DOIT ÊTRE POURSUIVI.....	37
E. LA VALORISATION DE LA FORÊT ET DE LA FILIÈRE BOIS DEMEURE TRÈS INSUFFISANTE.....	42
EXAMEN EN COMMISSION	47
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPECIAL	49

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 57 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Les moyens affectés à la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* pour 2014 sur lesquels l'Assemblée nationale est appelée à se prononcer, représentent un montant global de près de 4,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, enregistrant une baisse de 3,2 % par rapport à 2013.

Cette diminution de crédits s'ajoute à celle déjà observée en 2013 par rapport à 2012, année où le ministère de l'Agriculture avait vu son budget réduit de 5 millions d'euros.

Les crédits pour 2014 portent la marque d'une double préoccupation : l'indispensable redressement de nos comptes publics et la sauvegarde, dans cet exercice difficile, de certaines actions prioritaires engageant largement l'avenir.

Il faut noter, qu'à l'exclusion de quelques postes qui restent préservés, la plupart des crédits prévus pour 2014 connaissent un mouvement de baisse significatif, au mieux un simple maintien par rapport à leur niveau de 2013, mais il faut noter aussi que la diminution observée est compensée par l'augmentation des crédits alloués à la France par la politique agricole commune dans la période 2014-2020.

Une enveloppe annuelle communautaire permettra de limiter la part nationale des dispositifs cofinancés par l'Union européenne (prime à la vache allaitante, aides à l'installation, indemnités compensatoires de handicaps naturels), les taux de cofinancement européens étant ainsi relevés.

Il faut, en effet, préciser que l'appréciation des concours publics alloués au secteur agricole ne peut se limiter à l'analyse des seuls crédits de la mission *Agriculture alimentation forêt et affaires rurales*.

Il faut faire référence aussi à d'autres apports essentiels, principalement aux aides communautaires, largement consacrées à des interventions économiques qui devraient s'élever, en 2014, à 7,853 milliards d'euros pour les dépenses du « premier pilier », celles qui concernent le soutien des marchés et des prix agricoles et, pour celles du « deuxième pilier », relatives au développement rural, à 1,405 milliard d'euros.

Il faut également prendre en compte les moyens alloués au financement de la protection sociale agricole, qui doivent atteindre 13,33 milliards d'euros en 2014.

Les montants alloués par la mission ne représentent ainsi, avec 4,9 milliards d'euros, qu'environ 15 % des concours apportés à l'agriculture.

Il faut mesurer enfin que, dans nos économies mondialisées, où les questions agricoles sont plus que jamais un enjeu de puissance majeur, les actions prévues dans le budget de l'État ne peuvent répondre, par elles-mêmes, à tous les défis.

Le Rapporteur spécial mettra ainsi l'accent sur quelques-uns des grands défis auxquels sont confrontés notre agriculture et nos agriculteurs, après avoir procédé à l'examen des moyens pour 2014 de la *mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Enfin, le Rapporteur spécial observe que ce rapport s'inscrit dans un contexte particulier, l'année 2013 étant à la fois celle de la mise en place d'une nouvelle politique agricole commune dont les principes ont été posés dans un accord conclu entre les États membres de L'Union européenne en juin dernier et celle de l'examen d'un projet de loi « pour l'avenir de l'agriculture » qui devrait insister sur le renforcement de la compétitivité de notre agriculture et le développement de l'agro-écologie.

I. ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES POUR 2014

Le budget de la mission est doté pour 2014 de 4,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Afin de participer au redressement des finances publiques, il diminue hors charges de pensions et à périmètre constant, de 3,2 % en crédits de paiement par rapport aux crédits votés pour 2013.

Le ministère et ses opérateurs réduisent globalement leurs effectifs de 269 emplois en 2014 (469 suppressions de postes hors enseignement et sécurité sanitaire, 200 créations de postes pour l'enseignement technique et supérieur agricole) répartis également entre le ministère et ses établissements publics sous tutelle.

Le budget tend, dans un cadre financier particulièrement contraint, à préserver une capacité d'intervention sur des questions considérées comme stratégiques.

Le Rapporteur spécial observe cependant que les moyens consacrés à l'agriculture dans le budget pour 2014 enregistrent un mouvement de baisse portant sur la quasi-totalité des actions.

Il observe également que la baisse des crédits constatée va de pair avec une augmentation inédite des crédits alloués à la France par la nouvelle politique agricole commune, dont les moyens globaux sont eux-mêmes en diminution.

Toute analyse des évolutions budgétaires nationales doit ainsi, pour l'année 2014, prendre impérativement en compte, comme le Rapporteur spécial le précisera dans la deuxième partie de ce rapport, les données communautaires qui sont plus que jamais centrales pour la politique menée en matière agricole en France.

Comme pour les exercices précédents, le présent rapport spécial porte plus précisément sur trois programmes de la mission :

– le programme 154 *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* qui retrace les moyens consacrés à une agriculture économiquement compétitive, prenant en compte les exigences environnementales et de qualité ;

– le programme 149 *Forêt*, consacré à la gestion des forêts publiques comme au développement économique de la filière ;

– le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* qui correspond aux crédits de fonctionnement du ministère.

Sont donc exclues du présent rapport les questions que posent l'enseignement agricole ainsi que la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation. Sont analysés en revanche les moyens du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*.

A. LE PROGRAMME 154 ÉCONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE ET DES TERRITOIRES

(en milliers d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
154. Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	1 779 614	1 457 886		1 792 684	1 632 023	
11. Adaptation des filières à l'évolution des marchés	410 210	236 289		411 240	298 319	
12. Gestion des crises et des aléas de la production	33 616	29 119		33 616	29 111	
13. Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	196 322	133 020		175 912	225 759	
14. Gestion équilibrée et durable des territoires	881 796	805 940		914 245	825 316	
15. Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	257 673	253 520		257 673	253 520	

Source : projet annuel de performances.

Ce programme regroupe cinq actions : *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* ; *Gestion des crises et des aléas de la 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 et gestion des interventions*.

Par rapport à 2013, ses moyens globaux passent de 1,779 milliard d'euros à 1,457 milliard d'euros en autorisations d'engagement (– 18,8 %) et de 1,792 à 1,632 milliard d'euros en crédits de paiement (– 9,08 %).

1. Le soutien aux exploitations agricoles

Les crédits de l'action 13 *Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles*, qui représentent 9,1 % des moyens du programme 154 atteignent 133,01 millions d'euros en autorisations d'engagement et 225,75 millions d'euros en crédits de paiement, au lieu respectivement de 196,22 millions d'euros (-25,8 %) et 175,91 millions d'euros (-22,4 %) en 2013.

Cette action vise, selon les indications fournies par le projet annuel de performances, à assurer la pérennité de l'agriculture et contribue, de ce fait, au développement des territoires ruraux.

a. Les aides à l'installation

Elle prend logiquement la forme d'une aide à l'installation des jeunes agriculteurs qui permet de favoriser le renouvellement des exploitations. Un objectif ambitieux de 6 000 installations aidées est retenu, comme en 2012 et en 2013 (au lieu de 5 000 en 2011).

Pour 2013, les moyens de *la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)* se montent à 21 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 40,5 millions d'euros en crédits de paiement, au lieu de 51 millions d'euros en 2013.

Instituée en 1973, la DJA est destinée à faciliter la première installation de porteurs de projets qui satisfont à des conditions d'âge et de capacité professionnelle et qui ont élaboré un plan de développement de leur exploitation.

Le dispositif cofinancé à 50 % par l'Union européenne pendant la période 2007-2013 l'est à 80 % à compter de 2014. En 2014, les besoins en crédits de paiement correspondent aux dossiers engagés les années précédentes, encore cofinancés à 50 % et grâce au nouveau cofinancement par le FEADER, les moyens de la dotation aux jeunes agriculteurs sont maintenus à leur niveau de 2013.

Les Assises de l'installation organisées en 2013 ont fait ressortir l'intérêt d'une participation des régions à ce dispositif d'aide. Le désengagement programmé de l'État est compensé ainsi par un accroissement de l'effort communautaire et de celui que pourraient accomplir les régions, ce qui pourrait permettre de faire face à une légère augmentation des installations aidées prévue en 2014.

Le Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture, le FICIA bénéficie de 11,5 millions d'euros, comme en 2012 et en 2013 ; il alimente le Programme pour l'installation et le développement des initiatives locales (PIDIL) qui financent des audits d'exploitations à céder, des aides au conseil ou à la formation au profit des candidats à l'installation. L'objectif est de faciliter l'installation de jeunes réalisant leur projet hors cadre familial ou dans le cadre de structures familiales ayant besoin d'être confortées au plan économique.

Le Rapporteur spécial se félicite de ce maintien de crédits qui correspond à un engagement pris par le Gouvernement, le FICIA permettant de financer de nombreuses actions d'accompagnement des installations en agriculture.

Il faut mentionner également *les stages à l'installation* (5 millions d'euros en 2014 comme en 2013), qui financent le plan de professionnalisation personnalisé, ensemble de préconisations devant permettre à tout candidat éligible aux aides à l'installation en agriculture de se préparer au métier de responsable d'exploitation agricole.

Retenons enfin *les prêts à l'installation*, 22 millions d'euros en autorisations d'engagement, 59,8 millions d'euros en crédits de paiement, qui financent les charges de bonification des prêts à moyen et long termes destinés au financement de l'installation des jeunes.

La baisse enregistrée pour les autorisations d'engagement qui atteignaient 52 millions d'euros en 2013 s'explique par la mise en place d'un nouveau cofinancement communautaire à 80 % à partir de 2014 qui doit permettre de maintenir les bonifications au niveau de 2013.

L'ensemble des moyens affectés à l'installation (DJA, exonérations fiscales et sociales, prêts à moyen terme) pour 2014 représente un montant global d'environ 300 millions d'euros.

b. Les aides à la modernisation des exploitations

Le renouvellement des exploitations passe aussi par *un soutien à leur modernisation*.

Des crédits sont prévus à hauteur de 2,49 millions d'euros en autorisations d'engagement, de 21,94 millions d'euros en crédits de paiement, pour financer les charges de bonification des prêts à moyen terme spéciaux aux coopératives pour l'utilisation de matériels agricoles (CUMA).

Trois autres mesures importantes sont également retenues pour 30,24 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46,12 millions d'euros en crédits de paiement :

– Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) vise à accompagner les éleveurs dans leurs efforts d'adaptation de leur outil de production au titre du bien-être des animaux ou du respect de l'environnement. Le montant moyen par dossier est de 6 000 euros.

– Le plan végétal pour l'environnement (PVE) accompagne les exploitants dans l'adaptation de leur système d'exploitation aux nouvelles exigences environnementales, principalement de qualité de l'eau ; le montant moyen de l'aide par dossier est de 1 250 euros.

– Le plan de performance énergétique (PPE), lancé en 2009 vise à encourager l'autonomie énergétique des exploitations agricoles et la production d'énergie renouvelable. Il aide au financement du diagnostic énergétique de l'exploitation et des investissements nécessaires. Le montant maximum de subvention est de 40 000 euros et de 150 000 euros pour les investissements collectifs des CUMA.

Dans le cadre de la nouvelle programmation 2014-2020, ces différents dispositifs pourront être cofinancés par le Fonds européen agricole pour le développement rural. Le taux de cofinancement de base sera de 63 % dans les régions de transition et de 53 % dans les autres régions, ce que l'on peut comparer au taux de cofinancement de 50 % sur la période 2007-2013.

Il faut remarquer enfin, que le Président de la République a annoncé, le 2 octobre 2013, la mise en place – qui doit être financée sur les crédits 2015 – d'un Fonds d'investissement et de modernisation doté de 200 millions d'euros et comportant des contributions de l'État, des régions et de l'Europe. Ce fonds sera chargé du maintien de la compétitivité de nos exploitations agricoles, en premier lieu celles d'élevage.

2. Les autres actions du programme

• **Les crédits de l'action 11 (16,2 % des moyens du programme 154) *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* s'élèvent à 236,28 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 42 % par rapport à 2013) et à 298,31 millions d'euros en crédits de paiement (– 28 % par rapport à 2013).**

L'essentiel de cette baisse est dû à l'arrêt du financement par l'État de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante, cette prime devant être financée par un prélèvement sur les aides européennes à partir de 2014.

Les moyens affectés à cette action visent à agir sur l'offre de produits agricoles et agroalimentaires, en favorisant son adéquation avec le marché. Sont ainsi recherchés la valorisation des produits, l'organisation et la modernisation des filières, l'aide aux entreprises de transformation et de commercialisation de produits agricoles, le soutien des entreprises à l'international, le soutien aussi des

filiales en crise. C'est la recherche d'une agriculture performante qui inspire l'ensemble de cette action.

Un grand nombre des interventions est mis en œuvre par FranceAgriMer, par l'Office de développement économique agricole des DOM (ODEADOM) et par l'Agence de services et de paiement (ASP).

La promotion collective des produits sur les marchés extérieurs bénéficie de 9,8 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (17,7 millions d'euros en 2011, 16,9 millions d'euros en 2012, 10,9 millions d'euros en 2013), ces crédits finançant des conventions annuelles passées avec des organismes en charge de la promotion à l'étranger des technologies et des produits français : la SOPEXA, qui bénéficie d'une délégation de service public (DSP) pour la promotion de la culture alimentaire française et l'accompagnement des entreprises sur les marchés internationaux, l'Adepta, (association de développement des échanges internationaux de produits et techniques agricoles) ou encore Ubifrance, l'agence française pour le développement international des entreprises.

L'appui à l'exportation diminue à nouveau en 2014 de 1,1 million d'euros, alors que la présence de nos producteurs, principalement de céréales, de produits laitiers et d'élevage sur les marchés extérieurs est indispensable au développement de nos filiales.

Les fonds pour les industries agroalimentaires ensuite sont dotés de 4,81 millions d'euros en autorisations d'engagement (4,9 millions d'euros en 2013) et de 5,84 millions d'euros en crédits de paiement (5,9 millions d'euros en 2013).

Le secteur de l'agroalimentaire représente environ 415 000 emplois, (ce qui en fait le deuxième secteur industriel national), près de 150 milliards d'euros de chiffre d'affaires (soit le premier secteur industriel national) et 13 % de la valeur ajoutée de l'industrie. Sont principalement retenues deux catégories d'opérations.

D'abord, le Fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires, le FISIAA qui bénéficie de 1,03 million d'euros de crédits de paiement afin de financer des conventions pluriannuelles passées avec les industriels. Parmi les 64 dossiers retenus au cours des cinq appels à projets (2007-2011), quarante environ sont en cours de réalisation.

Les crédits des fonds pour les industries agroalimentaires ensuite qui contribuent également à la mise en œuvre du contrat de la filière alimentaire signé le 19 juin 2013 : 0,65 million d'euros sont prévus pour la charte nationale pour le soutien et l'accompagnement des entreprises de l'agroalimentaire et 4,16 millions d'euros sont consacrés au soutien d'actions collectives devant accompagner le développement régional des industries alimentaires et l'animation des pôles de compétitivité (ex-FRAII).

Les crédits de l'action 11 concernent également la *prime nationale supplémentaire à la vache allaitante* ; cette prime, qui joue un rôle important en matière de lutte contre la déprise agricole est venue compléter la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) financée sur le budget communautaire. Son montant était, jusqu'en 2013, de 165 millions d'euros chaque année.

Pour 2014, la budgétisation tient compte du financement prévu de la prime sur fonds communautaires du premier pilier de la PAC. Il n'y aura donc pas de nouveaux engagements dans ce cadre. En revanche, 66 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés au paiement du solde de la campagne 2013. À compter de 2014, la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante sera financée par prélèvement sur l'ensemble des aides PAC des agriculteurs.

Les aides à la filière canne à sucre dans les départements d'outre-mer, autorisées par l'organisation commune du marché du sucre, pour compenser les baisses de prix atteignent, pour 2014, 86,4 millions d'euros, soit un niveau identique à celui de 2013. Elles ont traditionnellement beaucoup d'importance pour La Réunion et la Guadeloupe, où la culture de la canne à sucre occupait respectivement 57 % et 45 % de la surface agricole utile en 2010.

Il faut mentionner aussi les aides versées dans le cadre *des dispositifs de promotion des produits et d'orientation des filières* mis en œuvre par FranceAgriMer et l'Odeadom. Elles atteignent 123,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et regroupent des aides très diverses, qui visent la recherche et l'expérimentation, l'amélioration de l'organisation économique des filières ou la valorisation des produits sur les marchés français et à l'étranger.

Elles baissent de 10 millions d'euros par rapport à 2013.

Cette baisse est toutefois compensée par des crédits du programme 776 du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (CASDAR) pour le financement d'actions de recherche et d'expérimentation. 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont ainsi versés à FranceAgriMer.

On observe que FranceAgriMer mobilise en 2014 87,2 millions d'euros sur l'ensemble des 123,32 millions d'euros.

Au titre de l'action 11, il faut citer également les mesures qui visent *la promotion des signes de qualité*, à hauteur de 4 millions d'euros, en augmentation de 1,3 million d'euros par rapport à 2013 et intégralement consacrées au Fonds « Avenir bio » pour le développement de l'agriculture biologique.

Le Rapporteur spécial regrette que, comme les années précédentes, aucun crédit ne concerne les autres signes de qualité.

• **Les crédits de l'action 12 *Gestion des crises et des aléas de la production* ne regroupent que 2 % des moyens du programme et atteignent 29,1 millions d'euros (soit – 18% par rapport à 2013).**

Ils correspondent à plusieurs dispositifs destinés à fournir un appui financier aux exploitations touchées par des crises ou des calamités agricoles et à aider au redressement des agriculteurs en difficulté.

Il s'agit ainsi du dispositif *Agridiff*, destiné aux exploitations endettées, qui, après une analyse technique et économique de leur situation, peuvent bénéficier d'un plan de redressement sur 3 à 5 ans avec une prise en charge partielle des frais financiers de leurs prêts d'exploitation ainsi que d'un suivi technico-économique. 500 exploitations en moyenne bénéficient d'Agridiff chaque année.

La dotation d'Agridiff qui avait déjà diminué de moitié en 2008 et atteignait 4 millions d'euros en 2012 passe de 1,9 million d'euros en 2013 à 1,8 million d'euros pour 2014.

Par ailleurs, le Fonds d'allègement des charges (FAC) prend en charge une partie des intérêts bancaires supportés par des exploitations en difficulté, du fait d'aléas exceptionnels (maladies du bétail, par exemple), mais aussi de crises conjoncturelles de marché ou climatiques.

Les moyens du Fonds qui avaient été doublés en 2009 et qui étaient de 8 millions d'euros en 2012 passent de 2,47 millions d'euros en 2013 à 2,16 millions d'euros en 2014.

Le Rapporteur spécial ne peut que regretter ces évolutions pouvant concerner des exploitations déjà en difficulté, tout particulièrement dans le secteur de l'élevage.

Il est vrai que les crédits existants au niveau de la CCMSA et des caisses régionales sont plus importants que ceux de la mission *Agriculture*.

Il s'agit aussi de *l'assurance récolte* qui bénéficie d'un effort budgétaire de 19,3 millions d'euros, en baisse de 23 % par rapport à 2013. Couvrant la plupart des risques climatiques, le dispositif de l'assurance récolte est surtout présent dans le secteur des grandes cultures et, de manière limitée, ceux de la viticulture et des fruits et légumes.

Le soutien au développement de l'assurance récolte bénéficie d'un cofinancement communautaire de 75 %.

Une dotation de 5,8 millions d'euros (– 5 % par rapport à 2013) vise enfin à la prise en charge d'une partie des dépenses *des fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux* créés par les organisations professionnelles agricoles. Cette dotation mise en place à compter

du 1^{er} janvier 2013 vient, comme pour l'assurance récolte, compléter des fonds communautaires.

• **Les crédits de l'action 14 *Gestion équilibrée et durable des territoires* (55,3 % des crédits du programme) regroupent 805,93 millions d'euros en autorisations d'engagement (au lieu de 881,79 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 17,15 %) et 825,31 millions d'euros en crédits de paiement (au lieu de 914,24 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 19,04 %).**

Complétant les crédits de l'action 13 qui visent à favoriser une agriculture compétitive et de qualité, les moyens qui lui sont affectés ont pour but de favoriser l'attractivité des territoires ruraux, le maintien de la population notamment agricole sur ces territoires, le développement de l'emploi et l'amélioration des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

Il s'agit principalement *des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)* qui visent au maintien d'exploitations agricoles durables dans les zones défavorisées dites « simples » ou « de montagne ».

Ce dispositif, qui donne lieu à un cofinancement communautaire concerne 75 départements et environ 90 000 exploitations représentant 4,3 millions d'hectares.

Il est une composante essentielle du soutien à l'agriculture de montagne, car il permet de compenser partiellement, de 30 à 40 % du différentiel de revenus avec les agriculteurs des zones de plaine.

À compter de 2014, le taux moyen de cofinancement envisagé sera de plus de 67,5 %, au lieu de 55 % précédemment, ce qui porte les crédits nationaux à 178,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Avec l'application d'un taux de cofinancement de 67,5 %, les indemnités compensatoires de handicaps naturels pourront mobiliser des moyens du FEADER à hauteur de 372 millions d'euros, soit 68 millions de plus qu'en 2013, ce qui permettra de maintenir les moyens accordés aux ICHN au niveau antérieur, soit 550 millions d'euros.

Il faut noter enfin que le Président de la République a annoncé une hausse de 15 % des ICHN en 2014, soit un montant de 80 millions d'euros.

Les crédits de l'action 14 concernent aussi le financement *de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE)*, soit 46,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 54,85 millions d'euros en crédits de paiement. Cette prime, généralement couplée aux ICHN constitue une aide très importante pour les systèmes de production fondés sur la valorisation de l'herbe.

En 2014, année de transition avant la mise en œuvre de la future politique agricole commune, les contrats PHAE arrivant à échéance en 2014 et ceux qui ont

déjà été prorogés d'un ou deux ans seront reconduits pour une année. Tous les engagements PHAE existants se termineront avec l'année 2014.

Ce dispositif est cofinancé par le FEADER avec un taux de cofinancement de 75 %.

Il faut mentionner également *les mesures agro-environnementales régionales* consacrées notamment à la mise en œuvre du plan d'adaptation au changement climatique (63,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56,68 millions d'euros en crédits de paiement, soit, dans les deux cas, une progression de 16 millions d'euros par rapport à 2013) et l'appui aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) dotées de 4,32 millions d'euros ou encore les crédits de formation et d'information des syndicats agricoles (5,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

Les exonérations de charges sociales enfin s'élèvent à 473,2 millions d'euros. Les crédits correspondants correspondent à la compensation par l'État des moindres recettes perçues par les organismes de sécurité sociale, principalement la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, du fait de la mise en œuvre de deux mesures d'exonération de charges sociales : l'exonération dégressive de charges patronales pour l'embauche de travailleurs agricoles occasionnels (TO-DE), mesure qui bénéficie à 90 000 entreprises et 900 000 salariés et dont le coût est évalué à 454,2 millions d'euros ; l'exonération de charges salariales pour les contrats « vendanges » dont le coût est estimé à 19 millions d'euros. Les chiffres annoncés ne tiennent pas compte, il faut le remarquer, des « exonérations Fillon ».

La moitié des établissements du secteur agricole, soit 77 000 établissements ont employé en 2012 au moins un saisonnier. L'emploi de travailleurs occasionnels ou de demandeurs d'emploi représentait en 2012, 854 000 contrats et 25 % du volume d'heures de travail dans la production primaire.

90 % des contrats saisonniers sont concentrés dans plusieurs filières : viticulture, cultures spécialisées et élevage, cultures non spécialisées.

La baisse des crédits observée entre 2013 et 2014 est due au fait, qu'en 2013, a été payé le dernier trimestre 2012 exécuté avant la réforme du dispositif qui entre en 2014 dans son rythme de croisière.

3. Les moyens des opérateurs

Les crédits de l'action 15 *Moyens de mise en œuvre de politiques publiques et gestion des interventions* (17,4 % des dotations du programme 154), atteignent 253,51 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (- 2% par rapport à 2013).

L'action 15 regroupe les moyens en personnels et de fonctionnement des opérateurs chargés de mettre en œuvre, pour le compte de l'État et de l'Union

européenne, les différentes actions menées en faveur des entreprises agricoles et agroalimentaires. Sont principalement concernés :

– l'Établissement français des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) qui mobilise 98,4 millions d'euros (+ 1 % par rapport à 2013). Cet établissement public qui a succédé aux offices d'intervention met en œuvre l'ensemble des interventions économiques du ministère et de l'Union européenne en faveur des filières agricoles ; le maintien de ses crédits en 2014 contribuera à préserver la compétitivité de nos filières agricoles ;

– l'Agence de services et de paiement (ASP) qui mobilise 97,68 millions d'euros (– 5 % par rapport à 2013). L'ASP résulte elle-même de la fusion en 2009 de l'Agence unique de paiement (AUP) et du Centre national pour l'amélioration des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ; elle constitue l'organisme payeur de diverses aides nationales et de la plupart des aides communautaires de la PAC ;

– l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) qui a en charge la gestion de l'ensemble des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine : appellation d'origine, indication géographique protégée (IGP), label rouge, spécialité traditionnelle garantie (STG) et agriculture biologique (16,1 millions d'euros, soit – 1 % par rapport à 2013) ;

– l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), qui, issu du regroupement en 2010 des Haras nationaux et de l'École nationale de l'équitation est l'opérateur public unique pour accompagner la professionnalisation de la filière équine ; il bénéficie en 2014 de 35,5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (37 millions d'euros en 2013) ;

– l'Agence nationale pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique, groupement d'intérêt public qui bénéficie de 1,07 million d'euros (soit un niveau identique à celui de 2013) ;

– l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) bénéficie de 4,37 millions d'euros (+ 18 % par rapport à 2013) ;

– l'Office de développement agricole et rural de Corse (ODARC) bénéficie, quant à lui, de 295 480 euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (– 4% par rapport à 2013) ; placé sous la tutelle de la collectivité territoriale de Corse, il est agréé pour la période 2007-2013 comme organisme payeur des fonds européens agricoles pour les mesures inscrites au Plan de développement territorial de la Corse.

A. LE PROGRAMME 149 FORÊT

(en milliers d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
149. Forêt	290 766	320 873	18 000	315 439	338 238	18 000
11. Gestion des forêts publiques et protection de la forêt	209 748	240 058		213 779	244 062	
12. Développement économique de la filière et gestion durable	81 018	66 448		101 661	68 653	
13. Fonds stratégique de la forêt et du bois (nouveau)		14 368	18 000		25 524	18 000

Source : projet annuel de performances.

Sous l'autorité du directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, le programme 149 définit la politique nationale suivie en matière de forêt et de filière bois, à l'exception du boisement des terres agricoles.

Cette politique repose, indique le projet annuel de performances, sur trois grands axes : produire plus et mieux valoriser les ressources en bois, en en développant, en particulier, la commercialisation ; gérer les forêts de manière durable et mieux préserver la biodiversité ; anticiper le phénomène du réchauffement climatique.

Le programme 149 prend en compte également la gestion des risques : ses crédits ont visé ainsi à la reconstitution des forêts après les tempêtes de 1999 et 2009. Ils portent aussi de manière structurelle sur la restauration des terrains en montagne (RTM), comme sur la défense des forêts contre les incendies (DFCI).

Les dotations du programme sont réparties traditionnellement en deux actions : l'action 11 *Gestion des forêts publiques et protection de la forêt*, relative à la pérennisation du régime et du patrimoine forestiers et à la prévention des risques et l'action 12 *Développement économique de la filière et gestion durable*, qui vise la compétitivité de la filière bois et la gestion durable des forêts.

Le budget pour 2014 prévoit une nouvelle action 13 *Fonds stratégique de la forêt et du bois* rassemblant l'ensemble des moyens destinés aux interventions d'accompagnement de l'investissement dans la forêt et l'amont de la filière bois.

Les dotations globales du programme 149 s'élèvent pour 2014 à 320,87 millions d'euros en autorisations d'engagement (au lieu de 290,76 millions d'euros en 2013), soit une hausse de 10 % et à 338,23 millions d'euros en crédits de paiement (au lieu de 315,43 millions d'euros en 2013).

1. Des crédits destinés à la gestion de la forêt en augmentation

Les crédits de l'action 11 *Gestion des forêts publiques et protection de la forêt* (74,8 % des crédits du programme) s'élèvent en 2014 à 240,05 millions d'euros en autorisations d'engagement, au lieu de 209,74 millions d'euros en 2013, ce qui correspond à une augmentation de 14 % par rapport à 2013, et à 244,06 millions d'euros en crédits de paiement en 2014, au lieu de 213,77 millions d'euros en 2013, soit également + 14 %.

Ces crédits qui concernent les forêts relevant du régime forestier (forêts domaniales et des collectivités) financent notamment les frais de classement des forêts en forêts de protection (frais d'enquêtes publiques et de géomètres), à hauteur de 0,13 million d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, les classements opérés, qui ont longtemps été fondés sur la lutte contre l'érosion et la défense contre les avalanches visant essentiellement la conservation des forêts périurbaines.

Ils financent aussi la restauration des terrains en montagne (RTM) par l'État sur les terrains domaniaux, soit 7,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de crédits de paiement (8,21 millions d'euros en 2013) et les acquisitions de forêts par l'État (0,92 million d'euros).

Ils financent surtout le versement compensateur de l'État à l'Office national des forêts (ONF), fixé à 140 millions d'euros en accroissement de 20 millions d'euros par rapport à 2013 millions d'euros, conformément au contrat d'objectifs et de performances conclu entre l'ONF, l'État et la Fédération nationale des communes forestières pour la période 2012–2016.

Au versement compensateur s'ajoute, comme en 2012 et 2013, une subvention de l'État à l'ONF de 53,4 millions d'euros, soit 10 millions d'euros de plus qu'en 2013, destinée à tenir compte des difficultés financières de l'Office, ce que le Rapporteur spécial tient à souligner.

Ce sont ainsi 30 millions d'euros supplémentaires qui sont alloués par l'État à l'ONF.

22,31 millions d'euros (21,26 millions d'euros en 2013) sont en outre consacrés au financement de diverses missions d'intérêt général confiées à l'ONF (défense contre les incendies en région méditerranéenne, appui aux directions départementales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt des départements d'Outre-mer).

Des subventions à hauteur de 11,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 13,8 millions d'euros en crédits de paiement sont prévues enfin au bénéfice des collectivités territoriales pour la construction d'infrastructures de défense contre les incendies (pistes d'accès, tours de guet...).

2. Le soutien au développement économique de la filière bois

Les crédits de l'action 12 *Développement économique de la filière et gestion durable* (20,7 % des moyens du programme) poursuivent deux objectifs : le développement économique de la filière forêt-bois et la gestion durable des forêts.

Les moyens qui y sont consacrés en 2014 atteignent 66,44 millions d'euros en autorisations d'engagement (81 millions d'euros en 2013, soit - 18 %) et, pour les crédits de paiement, 68,65 au lieu de 101,64 millions d'euros en 2013.

La baisse observée au niveau des autorisations d'engagement s'explique essentiellement par le transfert des crédits alloués aux investissements forestiers vers une nouvelle action (10,5 millions d'euros) et une diminution du budget de 2 millions d'euros alloué au nettoyage et à la reconstitution des forêts à la suite de la tempête Klaus de 2009.

Trois grands objectifs sont poursuivis :

– l'amélioration de la compétitivité de la filière bois, afin de valoriser au mieux la ressource disponible ;

– l'accroissement de la récolte de bois, afin d'utiliser le potentiel de production biologique des forêts françaises ;

– l'amélioration de la gestion des forêts privées, qui représentent 75 % de la surface forestière et qui sont réparties entre 3,5 millions de propriétaires privés.

L'action 12 a donc, comme en 2012 et 2013, pour principal objectif la reconstitution du potentiel de production des forêts sinistrées par la tempête Klaus survenue le 24 janvier 2009 dans trois régions du Sud Ouest (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi Pyrénées) qui a touché près de 700 000 hectares, représentant l'équivalent de plus de cinq années de récolte.

La majorité des crédits prévus est destinée à faciliter la reconstitution du potentiel de production par nettoyage des terrains et plantation des forêts affectées par cette tempête.

Les crédits en question diminuent sensiblement en 2014, passant de 44 à 41,69 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit - 5%) et de 50 à 43,89 millions d'euros en crédits de paiement. Un cofinancement communautaire du Feader est également prévu.

Ont été également prévus, dès 2009, dans le cadre de ce « plan chablis » Klaus, des prêts bonifiés garantis par l'État, permettant de financer les coûts de mobilisation et de stockage des bois issus des parcelles sinistrées ; un montant d'1 million d'euros en crédits de paiement est prévu à cet effet en 2014.

L'action 12 prévoit en outre une subvention pour charges de service public au Centre national de la propriété forestière (CNPF), à hauteur de 16,05 millions d'euros, soit un niveau presque identique à ceux de 2012 et 2013. Cet

établissement public a pour mission le développement de la forêt privée, la promotion de la gestion durable des forêts, l'agrément des plans simples de gestion, le regroupement des propriétés.

Des subventions sont enfin allouées à l'Institut technologique Forêt, cellulose, bois-construction, ameublement, le FCBA (7,5 millions d'euros comme en 2013), qui mène des actions de recherche, d'assistance technique, de formation et de conseil dans le domaine du bois et de sa mise en valeur.

3. La création du Fonds stratégique de la forêt et du bois

Le programme *Forêt* comporte désormais une nouvelle action, l'action 13. *Fonds stratégique de la forêt et du bois*. Cette action est alimentée par le transfert d'une partie des crédits de l'action 12 (investissements forestiers, modernisation des scieries, animation de filières, études, recherches), soit 10,5 millions d'euros, complétée par un abondement du budget général provenant de la taxe additionnelle sur la taxe sur le foncier non bâti revenant aux chambres d'agriculture pour les terrains en nature de forêt de 3,7 millions d'euros et par le produit de l'indemnité de défrichement qui sera rattaché par fonds de concours. Le montant de l'indemnité de défrichement est prévu à 18 millions d'euros pour 2014, alors que cette indemnité rapporte aujourd'hui un peu plus de 10 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial s'interroge donc sur la possibilité de réunir un tel montant pour la taxe de défrichement.

Ce nouveau Fonds, dont la création est proposée par le projet de loi pour l'avenir de l'agriculture, est destiné à l'accompagnement de l'investissement dans les filières d'amont et d'aval.

Les crédits prévus s'élèvent à 14,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 25,52 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits de soutien aux investissements s'élèvent à 10,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 21,62 millions d'euros en crédits de paiement. Ils portent sur l'amélioration de la desserte des massifs forestiers, le renouvellement des peuplements, la préservation de la santé des forêts ou encore l'appui à l'exploitation et à la transformation des bois.

Ces crédits bénéficieront d'un cofinancement communautaire.

Les actions d'animation, d'études, de recherche et d'innovation mobilisent, quant à elles, 3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Les crédits correspondants permettront de financer des actions favorisant l'adaptation de la production forestière aux demandes du marché, en matière notamment de connaissance de la ressource et d'amélioration de la qualité des essences forestières. Les actions seront menées au niveau local par les services

déconcentrés de l'État et d'autres acteurs (implantations régionales du Centre de la propriété forestière, organismes locaux à caractère interprofessionnel).

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

(en milliers d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
215. Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	728 739	722 173	8 150	739 139	732 773	8 150
1. Moyens de l'administration centrale	206 610	204 823	416	213 051	211 264	416
2. Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	18 985	18 584	1 880	18 985	18 584	1 880
3. 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 directions départementales des territoires (et de la mer)	431 649	430 854	5 559	431 649	430 854	5 559
4. Moyens communs	71 496	67 913	296	75 456	72 073	296

Source : projet annuel de performances.

Placé sous la responsabilité du Secrétaire général du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, le programme 215 est dédié au pilotage et à la mise en œuvre opérationnelle sur tout le territoire des politiques publiques ministérielles.

Les crédits relevant de ce programme budgétaire sont essentiellement des moyens en personnel et en fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés en métropole et dans les territoires ultramarins. Ils concernent également l'évaluation de l'impact des politiques publiques et l'information statistique ainsi que certaines actions faisant l'objet d'un pilotage national, au titre des grands projets informatiques, de la formation continue, de certains investissements immobiliers, de l'action sanitaire et sociale et de la communication institutionnelle du ministère.

Le programme comporte ainsi quatre actions : *Moyens de l'administration centrale* ; *Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique* ; *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)* ; *Moyens communs*.

Il connaît, comme la plupart des crédits de la mission, une évolution globale négative entre 2013 et 2014, passant, en autorisations d'engagement

de 728,73 à 722,17 millions d'euros (- 7,12 %) et, pour les crédits de paiement, de 739,13 à 732,77 millions d'euros (- 6,37%).

Le ministère est engagé de fait dans un effort de modernisation de son action et de rationalisation et d'optimisation de ses coûts de fonctionnement, qui lui permet de contribuer à l'indispensable redressement des comptes publics.

Les moyens retracés sont essentiellement de personnels : 639,64 millions d'euros pour 2014, au lieu de 640,24 millions d'euros en 2013, (soit - 1,04 %) et 8 939 emplois temps plein demandés (ETPT) contre 9 155 en 2013.

Quatre objectifs sont retenus par le programme 215 : faciliter et simplifier l'accès des usagers aux données et aux procédures du ministère, optimiser l'efficacité de la gestion des ressources humaines et accompagner les agents dans l'évolution de leurs missions, être une administration exemplaire, mettre en œuvre les actions ministérielles dans des conditions optimales de coût et de qualité de service.

- Les crédits de l'action 1 *Moyens de l'administration centrale* (28,4 % de l'ensemble) s'élèvent à 204,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (206,6 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 10,6 %), à 211,2 millions d'euros en crédits de paiement (213,05 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 2,52 %).

Cette première action regroupe les fonctions de pilotage des politiques du ministère, soit principalement les moyens consacrés à la rémunération des personnels de l'administration centrale (171,53 millions d'euros), à la gestion immobilière de cette dernière, à l'action sanitaire et sociale, à la formation continue des agents du ministère, ainsi qu'à l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant.

Les crédits de l'action 2 *Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique* (2,6 % des moyens du programme 215) atteignent 18,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (au lieu de 18,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2013).

Cette action regroupe les moyens mobilisés pour collecter et diffuser les informations relatives à l'agriculture et aux territoires ruraux ainsi que les études et analyses conduites en la matière en termes d'évaluation des politiques comme en vision prospective.

Il s'agit ainsi principalement des statistiques agricoles, en particulier du réseau d'information comptable agricole (RICA) et des exercices de prospective et d'analyse stratégique préparatoires aux grandes négociations internationales.

- Les crédits de l'action 3 *Moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), des directions de*

l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des territoires (correspondant à 59,7 % des moyens du programme 215) s'élèvent à 430,8 millions d'euros, au lieu de 432,47 millions d'euros en 2013, diminuant ainsi de 2,48 %.

Cette action regroupe certaines fonctions de pilotage et de soutien des DRAAF, qui interviennent sur l'ensemble des politiques conduites par le ministère et certaines actions ministérielles conduites par les directions départementales interministérielles (DDI). L'action 3 regroupe ainsi l'ensemble des moyens de personnel, d'action sociale et de formation de ces services déconcentrés. Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, les moyens de fonctionnement des DDI ont été transférés sur un programme relevant des services du Premier ministre.

• Les crédits de l'action 4 *Moyens communs* (9,4 % des moyens du programme) atteignent 67,91 millions d'euros en autorisations d'engagement et 72,07 millions d'euros en crédits de paiement (ces montants en 2013 étaient respectivement de 71,49 millions d'euros et 75,45 millions d'euros). Regroupant les moyens communs à l'ensemble des services du ministère, ils concernent essentiellement la formation et portent à hauteur de 41,94 millions d'euros sur les dépenses de personnel (charges de rémunération des élèves et stagiaires en formation, dépenses de personnel des agents mis à disposition).

Sont également concernés les moyens de fonctionnement de l'INFOMA, l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'Agriculture, chargé de la formation initiale en deux ans des agents des corps des techniciens supérieurs de ce ministère et d'une grande variété d'actions de formation continue à destination des agents notamment dans les domaines de la PAC et du contrôle sanitaire.

Les crédits de l'action 4 regroupent aussi les moyens de la politique d'information et de communication interne et externe du ministère ainsi que les moyens consacrés aux frais judiciaires et aux réparations civiles.

Le Rapporteur spécial prend acte du fait que les moyens globaux du ministère retracés dans le programme 215 sont ainsi, hors dépenses de personnel, en nette décroissance, celle-ci étant justifiée par la nécessité pour le Gouvernement de redresser les comptes publics.

Il veut souligner les progrès sensibles réalisés par le ministère de l'Agriculture en matière de développement de l'administration électronique : en 2013, près de 290 000 dossiers d'aides surfaces PAC ont été déclarés ainsi sur TélépAC, soit plus de 76 % des dossiers (55 % en 2011).

Il remarque enfin que le ministère a abandonné en janvier 2013 le projet de regroupement de plusieurs sites de l'administration centrale sur Picpus dans le 12^{ème} arrondissement de Paris. Selon les informations apportées par le projet annuel de performances, le ministère prépare actuellement un schéma

d'implantation de substitution qui permettra de poursuivre la rationalisation des sites parisiens, en revenant de 5 à 3 sites d'ici à 2016.

D. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Créé par l'article 52 de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, ce compte retrace :

- en recettes, une fraction égale à 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 ;

- en dépenses, les opérations relatives au développement agricole et rural

Deux programmes composent traditionnellement ce compte d'affectation spéciale : le programme 775 *Développement et transfert en agriculture* qui soutient les programmes pluriannuels de développement agricole et rural mis en œuvre par les chambres d'agriculture et huit organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) dans le cadre de contrats d'objectifs passés avec l'État et le programme 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture* qui permet de soutenir les programmes pluriannuels des instituts techniques agricoles ainsi que des appels à projets.

En dépit d'une collecte en hausse de la taxe du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural, le plafond de dépenses est resté inchangé au niveau de 110,5 millions d'euros depuis 2012. 6 millions d'euros issus du produit de la taxe ont été ainsi versés au budget de l'État en 2012. En 2013, l'excédent de recettes devrait s'élever à 10 millions d'euros.

Le projet de loi de finances prévoit d'élever le niveau du plafond de dépenses du compte d'affectation spéciale à 125,5 millions d'euros, afin de répondre à une demande de la profession agricole.

En 2011, de nouvelles dépenses ont été transférées du budget de l'État sur le compte d'affectation spéciale, soit 8,2 millions d'euros pour des actions de génétique animale et 1,3 million d'euros pour des actions d'amélioration variétale.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit à son tour de transférer dans le programme 776 le financement du programme d'expérimentations mis en œuvre par FranceAgriMer (10,84 millions d'euros).

II. LES RÉPONSES APPORTÉES AUX GRANDS DÉFIS AGRICOLES APPARAISSENT INSUFFISANTES

L'analyse stricte de l'évolution des crédits de la mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales pour 2014 constitue toujours un exercice indispensable, riche d'enseignements, mais ne permet pas, par lui-même, d'appréhender l'ensemble des problèmes posés à notre agriculture et à ceux qui en vivent.

Il apparaît même que l'essentiel de ce qui peut affecter l'agriculture française ne figure pas toujours dans nos documents budgétaires et que son avenir dépend largement des réponses qui seront apportées à plusieurs défis et à certaines questions clés.

Le Rapporteur spécial estime que cela est particulièrement vrai pour 2014 et que plusieurs grandes questions, qui sont autant d'urgences, doivent être clairement posées : celle d'abord de la nouvelle politique agricole commune définie en 2013 pour les années qui viennent, celle ensuite, essentielle, des difficultés de notre élevage, celle aussi de la situation des industries agroalimentaires. Il faut évoquer aussi les problèmes de l'installation des jeunes en agriculture et du devenir de notre forêt et de notre filière bois.

A. LE POIDS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EST PRÉPONDÉRANT PAR RAPPORT AU BUDGET NATIONAL

Le Rapporteur spécial avait souligné, dans son rapport sur le budget de l'agriculture pour 2013, l'importance qu'aurait la politique agricole commune qui serait mise en place à compter de 2014. La définition de la nouvelle Pac soulevait d'ailleurs la question essentielle du modèle agricole que nous voulions définir pour l'Europe dans les années qui viennent.

Un accord politique est intervenu le 26 juin 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission qui pose les principes de la nouvelle politique agricole commune.

Le Rapporteur spécial insiste sur la place prépondérante qu'a plus que jamais la PAC par rapport aux politiques conduites sur la base du budget national.

La France percevra en moyenne annuelle 9,1 milliards d'euros sur la période 2014-2020, au lieu de 9,3 milliards d'euros sur la période 2007-2013, soit une diminution, faible, de 2 %.

Deux thèmes principaux de négociation étaient en jeu : le découplage et la convergence des aides.

La Commission proposait d'accorder 10 % de l'enveloppe du premier pilier au couplage, ce qui correspondait aux montants historiques. La France a obtenu 13 %, portés à 15 % avec la prise en compte des protéagineux et des fourrages.

Pour la convergence, la Commission voulait parvenir à une aide unique à l'hectare, quels que soient la région ou le pays en cause. A été mis en place un autre instrument, le paiement redistributif qui consiste en une surprime aux premiers hectares – soit 52 hectares pour la France –, ce qui correspond à la taille moyenne des exploitations dans notre pays. Cette technique doit favoriser le maintien de l'emploi en agriculture.

La transparence des GAEC (groupements agricoles d'exploitation en commun) offre la garantie de maintenir des chefs d'exploitations agricoles dans les exploitations collectives.

S'agissant du « verdissement » des aides, un niveau de 30 % sera applicable à l'ensemble des États de l'Union européenne ; les mesures du « verdissement » seront la rotation des cultures, le maintien des prairies permanentes et 5 % de la surface agricole utile aménagée en surface d'intérêt écologique.

La France a opté pour une convergence à 70 % d'ici à 2020, pour préserver la diversité des agriculteurs et, pour le niveau de couplage, elle a choisi les niveaux maximaux de 13 % pour les filières animales et de 2 % pour les protéines végétales.

Le « verdissement » doit être calculé par exploitation, pour favoriser une transition vers un modèle agroécologique.

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels doivent être revalorisées et seront fusionnées avec la technique de la prime herbagère agrienvironnementale.

1 % de l'enveloppe du premier pilier sera consacré à des actions en direction des jeunes agriculteurs, soit 80 millions d'euros, et une partie des fonds du premier pilier sera transférée vers le deuxième pilier pour permettre la conduite d'un plan d'investissement en faveur des bâtiments d'élevage.

Au-delà de la complexité des mesures communautaires qui ont été prévues, on mesure bien l'importance des actions et des crédits communautaires, ce qui relativise profondément l'importance de la politique conduite au plan national.

B. LES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES DU SECTEUR DE L'ÉLEVAGE DOIVENT ÊTRE VIGOUREUSEMENT COMBATTUES

Les grandes difficultés rencontrées par l'agriculture française en 2012 et 2013 ayant été largement celles du secteur de l'élevage, le Rapporteur spécial souhaite faire un point de la situation des différentes productions animales.

1. La production laitière

La filière bovine laitière évolue dans un contexte de plus en plus internationalisé et concurrentiel, sur les marchés français, européen et mondial.

Cette évolution exige une compétitivité accrue de la filière française, mais elle offre aussi des opportunités en termes de marchés, de développement de la production et de maintien ou de création d'emplois. Or, dans ce secteur, les tendances de marché actuelles semblent encourageantes.

Le principal problème auxquels doivent faire face les éleveurs est celui de la volatilité croissante des charges, notamment d'alimentation des animaux, avec une tendance à la hausse sur le moyen terme. L'enjeu est donc la prise en compte de cette volatilité des charges, tout au long de la filière, jusqu'à la commercialisation des produits finis. La volatilité des charges d'alimentation peut être réduite au niveau des élevages par l'amélioration de l'autonomie alimentaire, en particulier en protéines végétales.

La fin du régime des quotas, prévue en mars 2015, est l'un des grands défis que devra relever cette filière.

Dans le secteur caprin laitier, la concurrence internationale se développe avec la montée en puissance des Pays-Bas et la persistance de la présence de la filière espagnole. En termes de marché, la croissance de la demande portant principalement sur les fromages, se réduit.

La filière caprine est, elle aussi, confrontée à la volatilité des coûts de production, particulièrement dans certains systèmes de production. Elle est également confrontée à la concurrence des productions végétales dans de nombreux bassins de polyculture-élevage (zones Charente-Poitou et Centre Ouest). La filière caprine est fragile et doit améliorer sa compétitivité. Elle peut néanmoins s'appuyer sur sa bonne image auprès du consommateur.

Le secteur ovin-lait présente la particularité d'être présent essentiellement en zones de montagne (plus de 90 %) et localisé dans trois bassins principaux (Rayon de Roquefort, Pyrénées-Atlantiques et Corse), avec une part importante des valorisations (essentiellement des fromages) sous signes officiels de la qualité et de l'origine (un tiers des fabrications sont des AOP, Roquefort, Ossau Iraty ou Brocciu).

La filière doit faire face à une stagnation, voire à un repli des ventes de produits sous signes officiels de qualité et d'origine et subit fortement la hausse des charges d'alimentation animale. Les soutiens spécifiques aux zones de montagne sont évidemment essentiels dans ce secteur.

2. La production de viande bovine

La production de viande bovine française est issue des cheptels allaitant et laitier. Depuis la mise en place des quotas laitiers en 1984, le cheptel allaitant a progressivement « remplacé » le cheptel laitier. La France détient le premier cheptel allaitant dans l'Union européenne, avec un peu plus de 4 millions de vaches, loin devant l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Cette filière souffre aujourd'hui :

– d'une inadéquation qualitative croissante entre l'offre et la demande, tant sur le marché national qu'à l'export ;

– d'une forte dépendance à l'égard des marchés à l'exportation, la filière allaitante ayant fait le choix, dès les années 1970, de se tourner vers l'expédition de bovins maigres (broutards) vers l'Italie et l'Espagne,

– d'un déficit d'organisation de l'offre, alors que les opérateurs de l'aval sont concentrés (grande distribution) ou en cours de concentration (abattage-découpe) ;

– d'une surcapacité du maillon abattage-découpe, même si en dépit d'un mouvement de concentration, sa taille demeure modeste comparée à celle de ses concurrents allemands et danois ;

– d'une hétérogénéité très forte entre exploitations avec des coûts de production élevés et très variables.

La volatilité des charges, principalement d'alimentation animale, est également importante dans cette filière, mais moins prégnante que dans la filière laitière ou dans les filières porc et volailles.

La mise en œuvre de la réforme de la PAC est déterminante pour la filière bovine qu'il s'agisse, dans le cadre du premier pilier, des questions relatives à la convergence interne, du niveau de l'aide couplée au maintien des troupeaux de vaches allaitantes, de la gestion des prairies permanentes à travers le verdissement ou encore du renforcement du pouvoir des organisations de producteurs.

Dans le cadre du second pilier, les questions essentielles sont celles du soutien à l'herbe, du plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) et du plan de performance énergétique (PPE).

3. La production de viande ovine

La filière ovine a connu un déclin important depuis 1980 affectant majoritairement le secteur de la viande. La France détient le troisième cheptel allaitant avec 4,2 millions d'ovins, après le Royaume-Uni et l'Espagne. Les élevages sont situés en majorité dans les zones défavorisées.

La filière souffre d'un manque de structuration, mais tente d'y remédier, en s'appuyant notamment sur l'aide couplée à la production ovine, dont les critères d'éligibilité visent à renforcer l'organisation de la filière, mais aussi la productivité des élevages.

Le nombre d'organisations de producteurs se réduit, du fait notamment de l'augmentation du seuil de reconnaissance qui leur est imposé. Ce mouvement doit se poursuivre et s'amplifier et améliorer les performances économiques de l'amont.

Le maillon abattage doit également continuer son mouvement de restructuration (- 20 % des outils depuis 2001).

Malgré ses difficultés, la filière ovine est la seule filière viande qui a signé, fin 2010, un premier accord interprofessionnel relatif à la contractualisation en application de l'article 12 de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP). L'accord a été étendu ensuite en 2011.

La production d'agneaux, qui s'était stabilisée en 2010 avec la mise en œuvre du bilan de santé de la PAC a connu, en 2011, une augmentation ainsi qu'une amélioration significative de la productivité des brebis. En revanche, l'année 2012 a marqué un recul de la production.

Le coût de production de l'agneau français est le plus élevé d'Europe, près de 40 % supérieur à celui de l'agneau irlandais. Bien que le cours de la viande ovine française en 2012 se soit maintenu à un niveau élevé, le revenu des éleveurs d'ovins-viande demeure parmi les plus bas de l'agriculture.

Le manque d'installations est l'une des difficultés importantes de ce secteur et constitue un enjeu essentiel pour l'avenir.

La poursuite de la professionnalisation à travers la mise en œuvre de la réforme de la PAC sera déterminante pour la filière ovine, qu'il s'agisse, dans le cadre du premier pilier, des questions relatives à la convergence interne, du niveau de l'aide couplée ovine ou du renforcement du pouvoir des organisations de producteurs. Dans le cadre du second pilier de la PAC, l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN) constitue le principal outil de soutien aux exploitations en zones défavorisées.

4. La production de viande de volaille

Depuis dix ans, la production française de volailles a chuté de 20 %, dans un contexte où :

– la consommation de viande de volaille, deuxième viande consommée au monde après celle de porc, ne cesse d’augmenter ;

– la production européenne est restée stable, face à l’expansion des productions américaine, chinoise, brésilienne et russe.

La France demeure néanmoins le premier producteur européen et le cinquième producteur mondial. La filière possède des atouts réels (sa diversité, sa segmentation, la qualité de ses produits), mais un quart de sa consommation est importé (ce taux atteignant 44 % pour le secteur des poulets) tandis que son excédent commercial et ses parts de marché en Europe diminuent.

Depuis plus de dix ans, les échanges extérieurs français de viandes et de préparations de volaille se détériorent. Après avoir dégagé un bénéfice commercial de près d’1,2 milliard d’euros en 2000, les échanges de 2012 ne sont plus en excédent que de moins de 200 millions d’euros.

Cette situation résulte d’une perte de compétitivité tenant à plusieurs facteurs :

– le coût de production de la viande de poulets est plus élevé en France qu’au Brésil, aux États-Unis, en Pologne, aux Pays-Bas et en Allemagne. Avec le Brésil, l’écart de compétitivité est d’environ 30 % en raison des coûts de l’alimentation animale, de la main-d’œuvre et de l’énergie.

L’écart observé avec l’Allemagne est dû lui-même à plusieurs raisons :

– les situations différentes en termes de fiscalité, notamment un différentiel de TVA ;

– les élevages sont de taille modeste et vieillissants : sur 20 000 exploitations, plus des 2/3 tiers ne sont pas spécialisés. Les relations entre la production et l’industrie sont dominées par la pratique de l’intégration. Par ailleurs, le vieillissement du parc des bâtiments d’élevage est très marqué ; les bâtiments de plus de 30 ans d’âge sont ainsi cinq fois plus nombreux que ceux qui ont moins de 5 ans ;

– il n’existe pas de véritable gouvernance de filière. Compte tenu de l’intégration des éleveurs à plus de 90 %, il n’existe pas d’interprofession pour les volailles de chair, forte et structurée ; la filière est marquée par la diversité des productions ;

– l’offre est insuffisamment adaptée à la demande : l’offre est caractérisée, en effet, par une abondance de produits sous signes de qualité et une insuffisance de produits nationaux standards et découpés ;

– une partie de la filière volailles est dépendante des restitutions à l’exportation. La France, à travers les sociétés Doux Export et Tilly-Sabco, a perçu en 2011 et 2012, respectivement 91 % et 95 % des restitutions de viande de volaille. La destination quasi exclusive de ces poulets entiers congelés est le Moyen-Orient, en concurrence avec le Brésil. Les montants en jeu sont importants pour les entreprises concernées, le Groupe Doux (56 millions d’euros en moyenne sur 2010-2012) et la société Tilly-Sabco (21 millions d’euros).

Un plan d’avenir de la filière avicole a été présenté le 18 avril 2013.

Ce plan comporte quatre grands axes : la modernisation des exploitations, la consolidation des secteurs de l’abattage et de la transformation, la refondation des relations contractuelles et commerciales tout au long de la filière et enfin une meilleure valorisation de la production française, au-delà des signes de qualité, notamment via le cahier des charges « volailles de France ».

Sur ce dernier point, une réflexion est en cours, qui vise à développer un « socle » commun à toutes les viandes (« viande de France » ou « viande française »), sur la base des logos déjà existants, en valorisant les points communs à toutes les filières : haut niveau d’exigence sanitaire et de traçabilité, respect des normes environnementales et de bien-être, conditions sociales de production, définition commune de la notion d’origine.

La décision prise la Commission européenne le 18 juillet 2013, de « mettre à zéro » les taux de restitutions à l’exportation de poulets congelés vers le Proche et Moyen-Orient affecte directement la viabilité des entreprises Doux export qui est en procédure de redressement judiciaire et Tilly-Sabco.

La filière « grand export » représente enfin entre 3 500 à 4 000 emplois en France, dont 700 éleveurs. Les possibilités de soutien à cette filière et aux opérateurs concernés sont à l’étude.

5. La production de viande porcine

La France est le troisième pays producteur de porcs de l’Union européenne, avec près de 14 millions de têtes et près de 10 % de la production communautaire. Le déficit commercial de la filière porcine française s’établit à 143 millions d’euros en 2012, en amélioration par rapport à 2011.

Le secteur porcin a traversé, de 2007 à mi-2011, une crise prolongée, différente des crises cycliques jusqu’alors observées. Cette crise s’explique par la hausse des coûts de production, en particulier de l’alimentation animale (60 à 65 % du coût de production) et les difficultés d’ajustement structurel du secteur, confronté à la concurrence européenne (Allemagne, Danemark et Pays-Bas).

Cette crise a eu évidemment des répercussions sur la trésorerie des producteurs : le prix payé aux éleveurs en 2009 et 2010 est resté proche du coût de revient moyen et n'a pas permis à une majorité d'entre eux d'investir. L'augmentation du prix moyen du porc charcutier en 2011 et 2012, qui a atteint son meilleur niveau depuis dix ans du fait d'une demande à l'export soutenue de la part des pays tiers (en particulier la Chine et la Corée du Sud) marque une amélioration, même si le prix de l'alimentation animale demeure élevé.

Pour autant, la comparaison entre pays des coûts de production et des performances techniques révèle le bon niveau des coûts de production français.

La filière porcine n'a cependant pas mis en œuvre les outils adéquats en vue d'intégrer la volatilité des prix des matières premières dans les transactions commerciales entre chaque maillon.

Comme les autres secteurs d'élevage, cette filière doit faire face à une surcapacité globale d'abattage, qui grève sa compétitivité. Les difficultés rencontrées par la filière porcine à répercuter la hausse des prix à la production témoignent de la nécessité de restructurer le secteur de l'abattage découpe, afin de retrouver des marges auprès de la grande distribution et d'être en mesure de peser à l'exportation. L'indépendance des différents maillons de la filière rend difficile l'ajustement par l'aval de coûts supplémentaires pour l'amont.

Enfin le secteur porcin souffre sans doute d'un différentiel de compétitivité avec ses principaux concurrents. Au sein même de l'Union Européenne, il existe actuellement des pratiques différentes en matière d'application de la réglementation communautaire relative au coût de la main-d'œuvre, à la protection de l'environnement, à la production d'énergie ou encore à la fiscalité. Elles peuvent avoir un impact significatif sur la compétitivité relative des opérateurs. Les opérateurs français ont ainsi déposé une plainte auprès de la Commission européenne à l'encontre de l'Allemagne et suivent avec attention les évolutions relatives à l'encadrement européen du droit du travail.

La France a saisi les instances communautaires et évoqué cette question lors du Conseil des ministres franco-allemand de janvier 2013. Le débat sur les conséquences de l'absence de salaire minimum dans certains pays est ainsi relancé.

Le plan d'action pour la filière porcine présenté le 15 avril 2013 vise à renforcer la compétitivité de cette filière et la valorisation de ses produits dans un contexte de concurrence européenne et mondiale très tendue. Ce plan d'action prévoit notamment :

- au titre de la simplification, la mise en œuvre du régime d'enregistrement pour les installations classées ;

- une stratégie collective en vue d'une amélioration de la valorisation de l'origine française de la viande.

Le Gouvernement a décidé d'accompagner les évolutions de la production porcine en facilitant la modernisation des élevages par la création d'un régime d'enregistrement qui se substituera, pour les élevages de taille intermédiaire, au régime d'autorisation, afin d'alléger les procédures, tout en conservant le même niveau d'exigence environnementale.

Il est, en effet, indispensable de moderniser les bâtiments d'élevage pour les équiper des technologies contribuant à limiter leur impact sur l'environnement et les rendre plus performants économiquement, afin de stopper la baisse de la production et de retrouver la production de 25 millions de têtes perdue dans ce secteur depuis 2010.

Le Rapporteur spécial prend acte des soutiens renouvelés dont le secteur de l'élevage doit bénéficier en France avec le redéploiement des contributions communautaires et la mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2015 d'un plan de modernisation doté de 200 millions d'euros qui fera l'objet d'un financement tripartite (Union européenne, État, régions).

Il insiste particulièrement sur le rôle irremplaçable que jouent dans de nombreuses régions françaises les activités d'élevage, en termes d'emploi, d'occupation du territoire, de présence sur les marchés extérieurs et sur la nécessité de valoriser profondément ces activités agricoles.

C. LE RÔLE STRATÉGIQUE DES INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES N'EST PAS ASSEZ MIS EN LUMIÈRE

Pour le Rapporteur spécial, la bonne santé de notre économie dépend largement de celle des industries agroalimentaires que notre pays a su développer.

Or ces industries, si elles disposent de remarquables atouts, souffrent sans doute aussi de certaines faiblesses.

Le secteur de l'élevage, en particulier, joue un rôle irremplaçable en matière d'emploi, d'occupation du territoire, de présence sur les marchés extérieurs.

Hors artisanat commercial, les entreprises du secteur des industries agroalimentaires (IAA) étaient en 2010 au nombre de 13 500 environ, plus de 95 % d'entre elles comptant moins de 250 salariés et 70 % moins de 50. Les industries agroalimentaires ont réalisé, toujours en 2010, un chiffre d'affaires d'environ 147 milliards d'euros, contribuant à hauteur de 14 % à la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière et constituant ainsi notre premier secteur industriel.

Les industriels français de l'agroalimentaire se distinguent de leurs concurrents européens par la place accordée à la transformation des produits de l'élevage : 42 % de l'emploi sont assurés par les industries de la viande et du lait qui sont à l'origine de 30 % de la valeur ajoutée.

Maillant le territoire au plus près de la ressource agricole dont elles assurent 70 % des débouchés, les industries agroalimentaires sont aussi le premier employeur industriel (417 000 salariés). L'ensemble des régions françaises participe d'ailleurs à la formation de la valeur ajoutée des IAA.

L'emploi et la production ont mieux résisté à la crise financière de 2008-2009 dans les IAA que dans d'autres secteurs industriels comme l'automobile, du fait de la nature des biens produits (de première nécessité) ainsi que de la croissance démographique mondiale.

Les exportations des produits des IAA ont progressé en 2011 de 12 % et les importations de 10 %, le solde positif des échanges ayant atteint 7 milliards d'euros en 2011, au lieu de 5,7 milliards d'euros en 2010.

Cette évolution s'accompagne d'importantes disparités sectorielles : le solde largement excédentaire des produits du terroir (les produits alcoolisés, en particulier le vin ou les fromages produits sous AOC) compense le déficit des produits de deuxième transformation (tels que les produits alimentaires à base de céréales, les préparations de viandes et de poissons, les confiseries, les aliments pour animaux). Notre solde commercial des IAA après déduction du vin et des spiritueux est ainsi négatif depuis 2004.

Alors que la France était le 2^{ème} exportateur mondial en 2000, ses parts de marché à l'exportation agroalimentaire se sont dégradées, surtout vis-à-vis de nos voisins allemands. Nous sommes désormais le 5^{ème} exportateur mondial après les États-Unis, les Pays-Bas, l'Allemagne et, depuis 2011, le Brésil, devenu, avec la Chine, un acteur incontournable dans les échanges agroalimentaires mondiaux. Les premiers groupes français du classement mondial des IAA sont le groupe Danone (10^{ème} position) et le groupe Lactalis (20^{ème} position). Au plan européen, figurent les groupes Danone (4^{ème}) et Lactalis (8^{ème}), mais aussi Pernod Ricard (12^{ème}), Bigard SA (17^{ème}) et SODIAAL (19^{ème}).

La taille réduite et la faible rentabilité des IAA françaises handicapent leur accès aux financements nécessaires pour investir, innover, exporter et conquérir de nouveaux marchés. Les PME enregistrent ainsi des résultats en baisse, que compense en partie la bonne performance de quelques grands groupes. Le secteur nécessite à cet égard sûrement de profondes restructurations dans une perspective de consolidation, d'internationalisation et de recherche d'une taille critique.

Les IAA sont sans doute aussi parfois victimes d'une image négative auprès des consommateurs et des citoyens, alimentée par des problèmes sanitaires fortement médiatisés (ESB, grippe aviaire, E.Coli...), d'amalgames récurrents

avec les problématiques agricoles (OGM, pesticides, crise du « concombre ») et probablement d'un climat général de défiance touchant à l'alimentation.

Les relations commerciales avec la grande distribution (70 % des débouchés des IAA) restent essentiellement de type client-fournisseur et caractérisées par un déséquilibre important dans les pouvoirs respectifs de marchés ; les tensions demeurent, exacerbées par un contexte de plus forte volatilité.

Les métiers spécifiques aux IAA semblent souffrir d'un déficit général d'image du secteur pouvant apparaître insuffisamment attractif notamment pour les jeunes : des conditions de travail parfois difficiles, des salaires sensiblement plus faibles que dans d'autres branches industrielles, des perspectives de carrières professionnelles jugées moins intéressantes, un niveau de qualification parfois faible. Les professionnels estiment que 10 000 postes par an ne seraient ainsi pas pourvus.

Probablement insuffisamment actives en matière de recherche-développement, les IAA doivent constamment innover afin de se différencier, d'améliorer leurs produits et de gagner des parts de marché. Elles sont contraintes d'adapter en permanence leurs stratégies aux attentes du marché et aux besoins des consommateurs, en termes de goût, de nutrition, de diversité, de naturalité. L'innovation reste essentiellement le fait des grandes entreprises et porte en particulier sur les produits, le marketing et de nouveaux modes de production plus respectueux de l'environnement.

Les industries agroalimentaires sont de plus en plus confrontées à des défis structurels dans le cadre de la concurrence européenne, notamment sur l'effet taille, car il existe peu d'entreprises de taille intermédiaire et sur l'amélioration de la performance industrielle. Certains secteurs ont connu récemment ou connaissent des difficultés nécessitant une attention soutenue de la part des pouvoirs publics qui doivent mesurer les enjeux en termes d'économie et d'emploi. C'est le cas notamment des filières avicole (le groupe Doux, notamment) ou porcine.

Si elles sont ainsi confrontées à de réelles difficultés, les industries agroalimentaires demeurent pour notre pays un atout économique considérable. Ce secteur présente d'ailleurs la particularité d'avoir peu délocalisé et d'avoir perdu moins d'emplois que les autres secteurs industriels français

Encore faut-il valoriser ces industries, les développer, si nous voulons rester, dans le monde d'aujourd'hui, des acteurs agricoles majeurs. Une question doit être posée sur ce point : peut-on imaginer une agriculture prospère, sans que celle-ci contrôle ses activités d'aval ?

D. L'INDISPENSABLE EFFORT POUR L'INSTALLATION DES JEUNES EN AGRICULTURE DOIT ÊTRE POURSUIVI

Le Rapporteur spécial est depuis longtemps convaincu que la vitalité de notre agriculture et du secteur agroalimentaire français suppose que soit mené un effort permanent et vigoureux en faveur de la « relève agricole », tout particulièrement hors cadre familial.

Initiée par la loi d'orientation agricole de 1960, la politique d'installation des jeunes agriculteurs a permis d'accompagner avec succès depuis cinquante ans le renouvellement des générations et de participer à la modernisation et à l'adaptation de l'agriculture française. Plus d'une installation de jeune agriculteur sur deux est soutenue aujourd'hui par ce dispositif inscrit dans le « deuxième pilier » de la politique agricole commune consacré au développement rural.

Depuis 1973, la politique d'installation s'appuie sur plusieurs dispositifs : la dotation jeune agriculteur (DJA) et l'octroi de prêts bonifiés, complétés par des exonérations fiscales et sociales et par divers droits (droits à paiements uniques gratuits, droits de plantation, quotas laitiers, accès aux aides du Programme pour l'installation et le développement des initiatives locales, le PIDIL et aux aides des collectivités territoriales).

La dotation jeune agriculteur (DJA) est une aide en trésorerie permettant de faire face au démarrage de l'activité. Le montant de la DJA, qui n'a pas été revalorisé depuis 1984 varie de 8 000 à 35 900 euros selon la zone d'installation (de plaine, défavorisée ou de montagne) et les caractéristiques du projet qui permettent au préfet de la moduler. La moyenne nationale des montants proposés, toutes zones confondues, s'établit à 16 700 euros.

Dans le cadre du Programme de développement rural hexagonal 2007-2013 (PDHR), la DJA a été cofinancée à 50 % par des crédits du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Quant aux prêts bonifiés à l'installation (dits « à moyen terme spéciaux ou MTS-JA »), ils ont pour objet de faciliter l'installation des jeunes, en leur permettant de réaliser, dans des conditions financières avantageuses, les investissements favorisant le démarrage de leur activité. Ces prêts sont octroyés aux jeunes agriculteurs ou aux sociétés auxquelles ils appartiennent, dans le cadre d'un plan de développement de l'exploitation d'une durée de 5 ans et servent exclusivement au financement :

- de la reprise ;
- de la mise en état et de l'adaptation du capital mobilier et immobilier nécessaires à l'installation ;
- du besoin en fonds de roulement au cours de la première année d'installation ;

- de l'acquisition de terres ;
- de l'acquisition de parts sociales.

Les prêts « MTS-JA » bénéficient, soit d'un taux de 2,5 % et d'une durée bonifiée de 7 ans, pour les exploitations situées en zone de plaine, soit d'un taux de 1 % et d'une durée bonifiée de 9 ans, pour les exploitations situées en zone défavorisée ou de montagne. Le plafond de subvention équivalente (soit l'avantage financier que représente la bonification d'intérêt) est de 11 800 euros en zone de plaine et de 22 000 euros en zone défavorisée.

Dans le cadre du PDRH 2007-2013, les charges de bonification sont cofinancées à 50 % par l'État et à 50 % par le FEADER.

Les aides du Programme pour l'installation des jeunes en agriculture et de développement des initiatives locales (PIDIL) sont destinées à encourager les transmissions d'exploitations à des jeunes s'installant hors cadre familial ou sur de petites structures ayant besoin d'être confortées.

Ce programme, qui n'est pas cofinancé par l'Union européenne (il est simplement notifié à la Commission en tant qu'aide d'État) comporte des actions destinées à encourager financièrement les cédants et les propriétaires fonciers à louer leurs terres et leurs bâtiments aux jeunes qui s'installent. Il comporte des aides à destination des jeunes (audits d'exploitations à reprendre, stages de parrainage, compléments locaux de DJA).

Le PIDIL concourt également au financement des « points info installation » départementaux, mis en place pour accueillir les candidats à l'installation ainsi que diverses actions de communication.

Les exonérations fiscales nationales, réservées aux bénéficiaires de la DJA ou des prêts bonifiés diminuent le poids de différents impôts lors de l'installation.

C'est ainsi qu'est prévue l'exclusion de la DJA de l'assiette des cotisations et de la CSG-CRDS et que les jeunes agriculteurs à titre principal bénéficient d'une exonération partielle de cotisations.

Les droits à paiement unique (DPU) peuvent faire l'objet de transferts entre agriculteurs, effectués à titre gratuit. Les transferts de DPU aux jeunes installés sont exemptés de prélèvements, afin de leur permettre d'obtenir des DPU plus facilement et de préserver la valeur faciale des DPU repris. La réserve de DPU intervient dans les cas où les nouveaux installés ne peuvent effectuer de clause de transferts de DPU.

Dans le secteur laitier, les jeunes agriculteurs installés depuis moins de cinq ans bénéficient de modalités spécifiques de redistribution des quotas laitiers.

Il faut mentionner aussi le dispositif « J'innovations » qui consiste en aides aux projets innovants présentés par les jeunes agriculteurs. L'article 55 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

a instauré une taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles, destinée spécifiquement à financer des mesures en faveur des jeunes agriculteurs visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants.

Dans ce cadre, deux premiers appels à projets ont été lancés au niveau national en 2011 et en 2012, ce qui a permis de financer 42 projets innovants qui ont mobilisé près de 0,6 million d'euros d'aide. Pour le troisième appel à projets, en cours au second semestre 2013, le public éligible a été élargi aux jeunes agriculteurs non aidés, mais installés depuis moins de cinq ans.

La tendance à long terme et, ce point est essentiel, est à la décreue des installations aidées. En 15 ans, le nombre annuel de bénéficiaires de la DJA a diminué de 43 %, passant de 8 903, à un niveau stabilisé au-dessus de 5 000 depuis 2009. Et sur une période équivalente, le total des exploitations a baissé dans des proportions supérieures : de 52 %, passant de 1,017 million en 1998 à 490 000 en 2011.

De plus, sur une période récente, le rapport entre le nombre de nouveaux installés et celui des départs de chefs d'exploitations s'améliore, passant de 40 % en 2006 à 60 % en 2010.

Pour la programmation 2007-2013, l'objectif annoncé par le Gouvernement – qui fait preuve d'une ambition qui doit être saluée – a été d'atteindre 6 000 installations aidées par an.

Les crises sectorielles de 2009 ainsi que l'abandon des dispositifs de préretraite en 2008 ont pourtant provoqué une chute des installations aidées dont le rythme annuel s'est stabilisé à 5 000 depuis trois ans.

BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À L'INSTALLATION

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre total chefs d'exploitation inscrits MSA	513 615	505 106	496 354	489 218	483 815
Nombre total nouveaux chefs d'exploitation inscrits MSA	23 311	23 949	18 063	17 331	17 197
Nombre total de nouveaux chefs d'exploitation de moins de 40 ans inscrits MSA	12 738	13 588	10 541	10 231	10 205
Nombre total dossiers engagés Aides à l'Installation	6 225	5 175	5 062	5 040	5 261
Nombre total de prêts MTS-JA engagés	14 197	11 077	10 642	11 090	14 422

Source : Questionnaires budgétaires.

Depuis 1973, la politique d'installation se traduit par un engagement fort de l'Etat qui se chiffre globalement à environ 300 millions d'euros en incluant le cofinancement FEADER sur la DJA et les prêts bonifiés ainsi que les exonérations fiscales et sociales.

Dès 2014, pour la nouvelle programmation budgétaire du FEADER, compte tenu du soutien accru de l'Union européenne dont le taux de cofinancement de la DJA et des prêts bonifiés augmente de trente points ⁽¹⁾, par rapport à la programmation 2007-2013, le même effort d'accompagnement pourra être maintenu à un coût moindre pour le budget de l'État.

Les tableaux ci-dessous indiquent :

– Pour la DJA et les prêts bonifiés (« MTS-JA »), la répartition des décisions d'engagements financiers enregistrées dans le courant de l'année 2012 par région ;

– La répartition par secteur d'activité pour les engagements financiers de la DJA ;

On constate une dynamique élevée dans les régions du grand ouest de la France, et plus généralement dans les régions d'élevage, notamment bovin.

La répartition sectorielle de la dotation DJA montre la prédominance du secteur bovin (lait et viandes), qui a représenté plus de 40 % des crédits utilisés en 2012.

(1) Passage de 50 % à 80 %.

REPARTITION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DJA PAR SECTEUR D'ACTIVITE

(en millions d'euros)

OTEX	Engagements 2012			
	National	FEADER	Total	
Bovins lait	7,753	7,764	15,517	20,0 %
Bovins lait et viande	2,618	2,594	5,213	6,7 %
Bovins viande	5,387	5,395	10,781	13,9 %
Ovins-Bovins	1,207	1,207	2,414	3,1 %
Ovins	2,292	2,303	4,596	5,9 %
Caprins	1,235	1,253	2,488	3,2 %
Autres herbivores	1,421	0,182	1,603	2,1 %
Polyélevage à orientation herbivores	1,729	1,708	3,437	4,4 %
Grandes cultures et herbivores	1,976	1,964	3,939	5,1 %
Porcins	0,743	0,751	1,494	1,9 %
Volailles	1,042	1,036	2,078	2,7 %
Autres Granivores	0,221	0,206	0,426	0,5 %
Polyélevage à orientation granivores	0,287	0,292	0,578	0,7 %
Autres associations	1,819	1,757	3,575	4,6 %
Polyculture	0,923	0,957	1,879	2,4 %
Cultures générales	1,246	1,332	2,578	3,3 %
Céréales et Oléoprotagineux	1,271	1,222	2,492	3,2 %
Maraîchage	2,306	2,475	4,781	6,2 %
Fleurs et horticulture diverse	0,408	0,440	0,847	1,1 %
Fruits et autres cultures permanentes	0,649	0,663	1,312	1,7 %
Viticulture d'appellation	1,427	1,427	2,854	3,7 %
Autre viticulture	0,188	0,188	0,377	0,5 %
Non disponible	1,951	0,359	2,310	3,0 %
TOTAL (hors CORSE)	40,098	37,473	77,571	100,0 %
CORSE reprise de données non détaillées	1,746	1,993	3,739	
TOTAL	41,844	39,466	81,310	

Source : Questionnaires budgétaires.

Engagements financiers année 2012 (en euros)	DJA			MTS-JA			DJA + MTS-JA ÉTAT + FEADER
	État	FEADER	Total	État	FEADER	Total	
Alsace	716 875	644 150	1 361 025	621 053	226 062	847 115	2 208 140
Aquitaine	2 512 514	2 161 390	4 673 905	1 977 305	688 915	2 666 220	7 340 125
Auvergne	3 280 038	3 088 416	6 368 453	4 328 699	1 340 166	5 668 865	12 037 318
Basse-Normandie	2 025 644	1 879 386	3 905 030	2 350 264	751 779	3 102 043	7 007 073
Bourgogne	1 633 142	1 571 852	3 204 994	3 067 367	974 329	4 041 696	7 246 690
Bretagne	2 899 735	2 574 748	5 474 483	2 913 836	1 025 994	3 939 830	9 414 313
Centre	1 350 765	1 205 988	2 556 752	2 131 213	713 276	2 844 489	5 401 241
Champagne-Ardenne	1 106 318	1 023 268	2 129 585	1 432 348	483 756	1 916 104	4 045 689
Franche-Comté	1 911 003	1 835 179	3 746 181	2 990 008	952 199	3 942 207	7 688 388
Haute-Normandie	682 950	591 325	1 274 275	810 879	281 198	1 092 077	2 366 352
Ile-de-France	190 656	178 656	369 313	315 899	119 908	435 807	805 120
Languedoc-Roussillon	1 625 412	1 413 122	3 038 534	1 005 315	343 731	1 349 046	4 387 580
Limousin	1 458 655	1 399 280	2 857 935	2 030 530	636 184	2 666 714	5 524 649
Lorraine	1 183 944	1 157 744	2 341 689	2 170 086	669 967	2 840 053	5 181 742
Midi-Pyrénées	4 575 749	4 092 932	8 668 681	4 763 194	1 555 520	6 318 714	14 987 395
Nord-Pas-de-Calais	792 428	698 678	1 491 106	1 032 227	337 868	1 370 095	2 861 201
Pays-de-Loire	3 284 040	2 931 210	6 215 249	3 159 646	1 034 760	4 194 406	10 409 655
Picardie	648 488	598 200	1 246 688	881 397	299 461	1 180 858	2 427 546
Poitou-Charentes	944 547	816 797	1 761 343	1 586 044	539 167	2 125 211	3 886 554
Provence-Alpes-cote d'azur	1 796 207	1 608 560	3 404 767	503 440	185 660	689 100	4 093 867
Rhône-Alpes	4 432 518	4 086 938	8 519 455	4 380 209	1 476 711	5 856 920	14 376 375
Corse	1 745 750	1 992 750	3 738 500	0	0	0	3 738 500
Guadeloupe	245 465	488 985	734 450	0	0	0	734 450
Guyane	150 375	319 690	470 065	0	0	0	470 065
Martinique	86 476	490 031	576 508	0	0	0	576 508
La Réunion	432 430	616 965	1 049 395	269 405	139 339	408 744	1 458 139
Mayotte	131 633	0	131 633	0	0	0	131 633
Total	41 843 753	39 466 237	81 309 990	44 720 364	14 775 950	59 496 314	140 806 304

Source : Questionnaires budgétaires.

E. LA VALORISATION DE LA FORÊT ET DE LA FILIÈRE BOIS DEMEURE TRÈS INSUFFISANTE

Notre pays a-t-il une politique forestière ?

La forêt doit répondre à l'exigence de produire plus de bois, tout en protégeant la biodiversité et en répondant à de multiples attentes sociales. Elle est aussi au cœur de nos préoccupations sur la question du changement climatique.

La réorientation de la consommation vers des modes plus responsables est une préoccupation essentielle de la filière ; la préparation du « mix énergétique » 2020 ne peut, en effet, se faire sans la contribution majeure de ce secteur et l'effort d'aménagement du territoire ne peut s'entendre, en laissant de côté la forêt.

Chacun mesure combien la forêt est ainsi un milieu utile à de nombreux titres, cette multifonctionnalité ayant été justement reconnue dans la loi forestière de 2001.

Et pourtant, ses apports sont trop peu ou mal valorisés comme le Rapporteur spécial l'a très souvent fait remarquer. La question du stockage du carbone en est un exemple, car ce service de « puits de carbone », bien que reconnu par tous, n'est pas rémunéré à ce jour.

Malgré des « fondamentaux économiques » favorables, une ressource disponible importante, une demande de produits forte et des compétences humaines avérées, le développement du secteur dont le chiffre d'affaires est voisin de 40 milliards d'euros, reste, par ailleurs, insuffisant.

Le déficit commercial de la filière bois était ainsi de 5,4 milliards d'euros en 2009, 6,4 milliards d'euros en 2010, 6,6 milliards d'euros en 2011 ; les exportations portent essentiellement sur des produits bruts, les importations concernant plutôt des biens de consommation, tels que des meubles ou du papier carton.

Les scieries françaises étant de taille plus modeste que leurs concurrentes européennes, le tiers de la demande en sciages est aujourd'hui satisfait par des produits d'importations. Si le secteur des panneaux à base de bois réalise la moitié de son chiffre d'affaires à l'exportation vers les pays de l'Union européenne, celui de la pâte à papier est confronté à une forte concurrence des producteurs de pays émergents (Brésil, Chine).

La forêt française souffre d'une manière générale de sous-exploitation, alors que la demande est aujourd'hui croissante, que ce soit pour le bois de sciage, la trituration ou le bois destiné à la production d'énergie. Ce défaut de croissance entraîne lui-même la faiblesse de l'investissement forestier et pose sans doute la question du renouvellement de notre forêt, qui pourrait ne plus être garanti. Ceci est d'autant plus préoccupant que, plus que tout autre milieu, la forêt est concernée par les conséquences du changement climatique.

Retrouver un cadre sécurisé d'investissement, pour assurer une régénération efficace de la forêt française, compatible avec les contraintes du changement climatique et les objectifs de protection de la biodiversité et de production de bois est ainsi devenu un impératif pour les années qui viennent. La longueur des cycles forestiers nous impose d'agir dès à présent.

Cette stratégie devra toujours prendre en compte le rôle de protection essentiel que la forêt joue en zone de montagne (dans la lutte contre les éboulements ou l'érosion des sols) et en zone littorale (fixation des dunes et des cordons littoraux), mais aussi les risques que la forêt elle-même encourt, du fait des incendies et des phénomènes de dépérissements dus aux périodes de canicule et de sécheresse.

Le Rapporteur spécial insiste sur le rôle irremplaçable que jouent dans la politique forestière plusieurs organismes nationaux, dont les cadres d'actions ont été récemment consolidés ou renouvelés.

C'est principalement le cas de l'Office National des Forêts (ONF), qui a fait l'objet d'importantes réformes d'organisation depuis dix ans et qui a vu son rôle et son développement confortés dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de performances (COP) conclus avec l'État. Le contrat portant sur la période 2012-2016 a été signé également par la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR).

Pour le budget 2014, ainsi que le Rapporteur spécial l'a indiqué dans la première partie de ce rapport, l'ONF bénéficie d'un effort marqué, 30 millions de crédits supplémentaires alloués par l'État.

Il en va de même pour le Centre national de la propriété forestière (CNPF), issu du regroupement intervenu en 2010 entre les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), le Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF) et l'Institut du développement forestier (IDF). Son contrat d'objectif, sur la même période 2012-2016, fixe les orientations stratégiques de moyen terme, déclinées à partir de la stratégie nationale.

L'Inventaire forestier national (IFN) a vu, quant à lui, ses missions consolidées dans le cadre de sa fusion le 1^{er} janvier 2012 avec l'Institut géographique national (IGN) au sein de l'Institut national de l'information géographique et forestière. Ce regroupement, gage de synergies accrues et de renforcement des compétences, intervient à un moment où les données de caractérisation de la forêt française sont particulièrement nécessaires.

Enfin l'Institut technologique FCBA (forêt, cellulose, bois-construction, ameublement), qui a lui-même regroupé en 2007 le Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA) et l'Association forêt-cellulose (AFOCEL), est devenu l'établissement unique de référence en matière de technologie du bois. Son objectif d'appui aux entreprises pour intégrer les innovations techniques est également décliné dans le cadre d'un nouveau contrat de performances pour la période 2012-2016.

L'action de l'État en faveur des investissements forestiers prend lui-même de multiples formes.

Depuis le début des années cinquante, les investissements forestiers ont été encouragés au moyen de subventions et de prêts du Fonds forestier national (FFN) créé en 1946. Depuis la suppression du FFN en 1999, l'ensemble des aides directes à l'investissement forestier figure désormais, comme le Rapporteur spécial l'a précédemment indiqué, dans le programme 149 de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Dans le cadre de la programmation 2007-2013 du règlement du développement rural, le programme de développement rural hexagonal (PDRH) inscrit, par ailleurs, comme l'une de ses priorités, l'amélioration de la compétitivité du secteur forestier.

Le premier axe concerne **la reconstitution des peuplements sinistrés par les tempêtes**.

L'engagement de l'État pour la reconstitution des forêts après les tempêtes de 1999 s'est achevé en 2009. Le bilan du « plan chablis » financé sous deux programmations dans le cadre des aides au développement rural (PDRN 2000-2006 et PDRH 2007-2009) s'établit à environ 340 000 hectares nettoyés (500 000 hectares sinistrés et 225 000 hectares reconstitués), pour une enveloppe totale de financement public (État et FEADER) de 732 millions d'euros sur dix ans.

Pour reconstituer les surfaces sinistrées par la tempête Klaus survenue le 24 janvier 2009 dans le Sud Ouest, l'État a engagé un important plan d'action sur huit ans (2009-2016) doté de 415 millions d'euros.

Le deuxième axe de la politique suivie concerne **la desserte forestière** permettant d'améliorer la desserte interne aux massifs dans une perspective de mobilisation immédiate du bois. Sont ciblées les actions sur la voirie privée communale et sur les forêts propriétés de particuliers ou de leurs groupements.

Depuis le début de la programmation PDRH en 2007, plus de 64 millions d'euros de dépenses publiques ont permis de créer et de mettre aux normes plus de 4 000 km de routes et de pistes forestières et de créer ainsi près de 6 000 places de dépôt et autres travaux annexes.

Les investissements visent aussi à **améliorer la valeur économique des forêts**.

Les opérations d'amélioration de la valeur économique des forêts ont pour objectif principal d'accompagner les sylviculteurs dans l'amélioration de la valeur d'avenir des peuplements par un accroissement à terme de la qualité technologique des produits au moyen d'opérations, par exemple, d'élagage ou de renouvellement favorisant la stabilité et la vitalité des peuplements.

Plus de 7 millions d'euros de dépenses publiques ont été engagés depuis le début du Programme de développement rural hexagonal. Pour dynamiser la dépense publique sur ces travaux de desserte ou d'amélioration, les collectivités territoriales peuvent, depuis 2011, recourir à des cofinancements du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Le contrat d'objectifs et de performances (COP) 2012-2016 de l'ONF insiste enfin sur la nécessité **d'investissements dans les forêts domaniales** permettant d'en assurer le renouvellement. Le COP 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, le minimum de réalisation envisagé étant de 80 millions d'euros par an.

Le Rapporteur spécial rappelle enfin, qu'il a proposé qu'une réflexion soit menée sur la possibilité d'affecter une partie des recettes issues du produit de la vente d'actifs carbone, telles que définies par le protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 et le produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre, telle que prévue par la directive 2003/87 établissant un système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, à des actions en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Le Rapporteur spécial prend acte de la création, dans le budget pour 2014, d'un nouvel instrument d'encouragement aux investissements, le Fonds stratégique forêt-bois, (action 13 du programme), tout en s'interrogeant sur la pertinence de l'alimentation de ce nouveau Fonds. Ce fonds sera, en effet, alimenté par une partie des crédits de l'action 12 renforcés par un abondement du budget général (+ 3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et par le produit de l'indemnité de défrichement qui sera rattaché par fonds de concours. Cette indemnité est évaluée à un niveau de 18 milliards d'euros, ce que l'on peut considérer comme irréaliste, ce Fonds n'atteignant aujourd'hui qu'environ 10 millions d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, lors de la commission élargie lors de la commission élargie du 6 novembre 2013 à 21 heures⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et du compte spécial Développement agricole et rural.

*La Commission **adopte** les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et du compte spécial Développement agricole et rural.*

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPECIAL

– M. Stéphane Le Foll, ministre de l’Agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt

Ministère de l’Agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt

- M. Jean-Marie Aurand, secrétaire général
- M. Christian Ligeard, directeur des affaires financières

Office national des forêts (ONF)

- M. Pascal Viné, directeur général
- M. Patrick Soulé, secrétaire général

Assemblée Permanente des Chambres d’agriculture (APCA)

- M. Guy Vasseur, président
- M. Guillaume Baugin, conseiller parlementaire

Coordination rurale

- M. François Lucas, 1^{er} vice-président

Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA)

- M. Xavier Beulin, président
- Mme Nadine Normand, conseillère parlementaire

Jeunes Agriculteurs

- M. Romain Quesnel
- M. Antoine Daurelle

Confédération paysanne

- M. Laurent Pinatel, porte-parole de la Confédération paysanne ;
- M. Christian Boisgontier, ancien représentant de la Confédération paysanne à la commission des comptes de l’agriculture de la nation.

Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (INTERBEV)

- M. Dominique Langlois, président
- M. Yves Berger, directeur général
- Mme Marine Colli, chargée des relations avec le Parlement

Filière BOIS

- M. Luc Charmasson, président
- Mme Emmanuelle Bour, déléguée générale
- M. Henri Plauche-Gillon, président de la Fédération des Forestiers privés
- M. Gwenaël Postec, conseiller de la filière sur les questions d’écofiscalité