

N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

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 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 4

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :

POLITIQUES DE L'AGRICULTURE, FORÊT, PÊCHE ET AQUACULTURE

DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteurs spéciaux : MME ÉMILIE CARIOU ET M. HERVÉ PELLOIS

Députés

SOMMAIRE

	Pages
DONNÉES CLEFS	5
INTRODUCTION : UNE PROGRAMMATION SINCÈRE ET UNE FISCALITÉ PLUS EFFICIENTE POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE	7
I. UN BUDGET MAINTENU, UNE FOIS LES LEÇONS TIRÉES DE LA GESTION 2018 ET DE CERTAINES CORRECTIONS DE PÉRIMÈTRE	9
A. PROGRAMME 149 <i>COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE, DE LA FORÊT, DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE</i>	10
1. Un soutien à la performance économique et à la transition environnementale des entreprises agricoles.....	11
2. Une protection sociale en cours de refondation, avec la suppression du TO-DE au profit de baisses de charges généralisées et bonifiées.....	16
3. Un nouveau plan d'action interministériel pour la forêt.....	17
4. Un soutien à la pêche et à l'aquaculture réaffirmé.....	19
5. Des subventions aux opérateurs globalement en hausse.....	19
6. Des dépenses fiscales égales aux deux tiers des crédits de la mission.....	22
B. PROGRAMME 215 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE</i>	23
C. UNE FISCALITÉ SIMPLIFIÉE ET OPTIMISÉE AU SERVICE DES ENTREPRENEURS DU SECTEUR AGRICOLE	25
1. Une nouvelle déduction pour épargne de précaution qui se substitue aux anciennes DPA et DPI.....	25
2. Une aide à l'installation des jeunes agriculteurs recentrée sur les revenus les plus modestes.....	27
3. Un mouvement général pour la compétitivité des entreprises et la protection de l'environnement favorable à l'économie agricole.....	27

II. DES CRÉDITS STABLES POUR LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	29
A. PROGRAMME 775 DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT.....	29
B. PROGRAMME 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION.....	30
III. DES AVANCÉES, MAIS AUSSI DE NOMBREUSES INTERROGATIONS MARQUENT LA RÉFORME DE LA PAC POST 2020	32
A. LA PAC DOIT ÊTRE PLUS SIMPLE ET PLUS AMBITIEUSE.....	33
1. Améliorer la subsidiarité et la réactivité.....	33
2. Garantir l’équilibre entre les deux piliers et approfondir l’objectif en faveur de la transition environnementale.....	34
B. ELLE DOIT ÊTRE DOTÉE DE MOYENS À LA HAUTEUR.....	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	55
ANNEXE : CONCOURS PUBLICS À L’AGRICULTURE	57

En application de l’article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la date limite pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires était fixée au 10 octobre 2018.

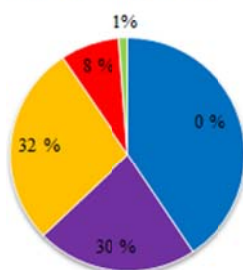
À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux des deux programmes et du compte d’affectation spéciale étudiés ci-après.

DONNÉES CLEFS

Concours publics à l'agriculture

(cf. annexe)

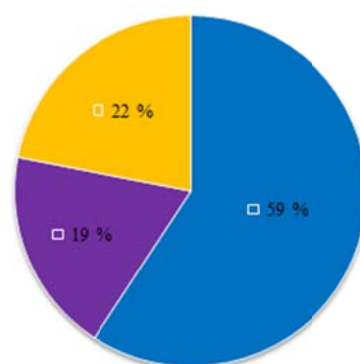
- Politique agricole commune (UE)
- État (dont mission AAFAR)
- Allègements sociaux et fiscaux
- Autres dépenses fiscales
- Compléments régionaux PAC



Répartition des CP par destination

(mission AAFAR hors FDC et ADP)

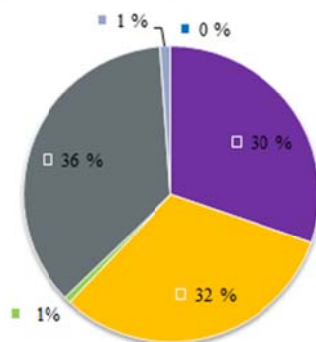
- P 149
- P 206
- P 215



Répartition des CP par nature

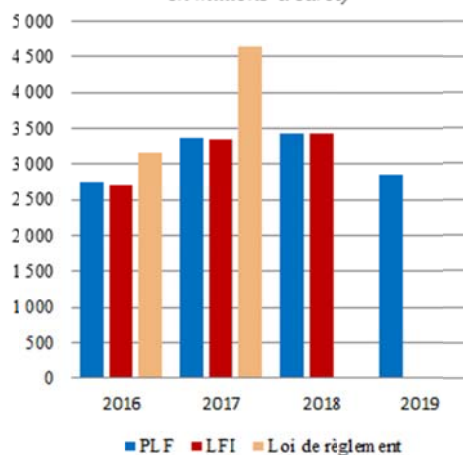
(mission AAFAR hors FDC et ADP)

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



Exécution depuis N-3

(CP hors FDC et ADP
en millions d'euros)



INTRODUCTION : UNE PROGRAMMATION SINCÈRE ET UNE FISCALITÉ PLUS EFFICIENTE POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

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

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

Au titre de la mission – fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) compris –, le Gouvernement demande pour 2019 l'ouverture de 2,77 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de **2,86 milliards d'euros en crédits de paiement** (CP). L'alignement de certains allègements de cotisations sociales sur le régime général et le recalibrage de la provision pour aléas expliquent cette **baisse faciale de 16,6 %** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018 : **à périmètre constant, le budget est reconduit**.

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

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

<i>Programmes de la mission</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
P 149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture</i>	2 113,38	1 608,78	- 23,9 %	2 221,68	1 691,00	- 23,9 %
P 206 <i>Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation</i>	554,14	537,66	- 3,0 %	552,14	536,76	- 2,8 %
P 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	649,31	623,13	- 4,0 %	655,35	630,86	- 3,7 %
Totaux pour la mission AAFAR (y. c. FDC et ADP pour 2019)	3 316,82	2 769,57	- 16,5 %	3 429,16	2 858,61	- 16,6 %

<i>Programmes du CAS</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
P 775 <i>Développement et transfert en agriculture</i>	65,00	65,00	=	65,00	65,00	=
P 776 <i>Recherche appliquée et innovation en agriculture</i>	71,00	71,00	=	71,00	71,00	=
Totaux pour le CASDAR	136,00	136,00	=	136,00	136,00	=

Ainsi budgétés, les crédits portent un **effort de sincérisation**, que manifeste notamment la **reconduction à hauteur de 200 millions d'euros de la provision pour aléas** précitée, établie pour la première fois en LFI pour 2018, et dont le montant, sous réserve de l'apparition d'une crise majeure, semble avoir été calculé au plus juste pour à la fois répondre aux **refus d'apurement** sur certaines aides, notifiées par la Commission européenne, et affecter son éventuelle part non consommée au volet agricole du **grand plan d'investissement (GPI)**.

La mission et ses opérateurs porteront en 2019 un total de 14 982 ETPT, soit une baisse de 2,5 % par rapport à 2019.

*

* *

En dehors des crédits du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, deux points retiennent particulièrement l'attention des rapporteurs spéciaux :

– après un important travail de concertation avec des organisations représentatives et des parlementaires, le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 procède à une **révision de la fiscalité agricole**, visant à améliorer la gestion des risques et des événements indésirés par les entreprises du secteur, à les rendre plus compétitives et à simplifier leur transmission ;

– les concours de l'Union européenne (UE) à l'agriculture française atteignent 9 milliards d'euros, et leur ventilation devrait évoluer en raison de la **réforme de la politique agricole commune (PAC)**, dite « post 2020 », et des discussions en vue du cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2021-2027.

I. UN BUDGET MAINTENU, UNE FOIS LES LEÇONS TIRÉES DE LA GESTION 2018 ET DE CERTAINES CORRECTIONS DE PÉRIMÈTRE

À première lecture, le projet annuel de performances (PAP) annexé au PLF pour 2019 sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* présente certes des crédits de paiement en baisse de 16,8 % par rapport à l'exercice précédent, avec 2,86 milliards d'euros en CP, et de 16,6 % si l'on tient compte des 4,8 millions d'euros de FDC et ADP attendus.

Cependant, une analyse plus approfondie indique que **le budget du ministère de l'agriculture et de l'alimentation** ⁽¹⁾ connaît une stabilité certaine en comparaison avec 2018.

D'abord, **l'écart de 570,55 millions d'euros en CP est documenté avec transparence** et s'explique :

– pour 54,2 millions d'euros, par de moindres dépenses allouées aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et aux aides au maintien dans l'agriculture biologique, en pleine cohérence avec (a) la fin de la période de programmation du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), (b) la trajectoire, prise dès l'année dernière et confirmée par le nouveau plan « ambition bio » du 25 juin 2018, visant à centrer l'effort sur le soutien à la conversion, et (c) l'effort de rattrapage du calendrier de versement de certaines aides au secteur agricole ;

– pour 420,5 millions d'euros, dans la version initiale du PLF pour 2019, par le transfert vers la sphère sociale des dispositifs d'exonérations de charges, dans le cadre de l'alignement avec les régimes d'allégement de cotisations sociales de droit commun ⁽²⁾ ;

– pour 100 millions d'euros, par le recalibrage de la provision pour aléas dédiée à la facture des refus d'apurement, à la gestion des éventuelles crises et au financement du grand plan agricole, tirant les conclusions de la gestion en 2018 ;

– pour la différence finale, du solde de mouvements de faible ampleur à la hausse ou à la baisse entre actions.

Ensuite, **la nomenclature est inchangée**, le ministère estimant toujours pertinent le rattachement de l'ancien programme 154 et de l'ancienne action n° 6 du programme 205, dédiés respectivement à la forêt et à la pêche au sein d'un programme 149 transversal. **La maquette de performance est reconduite à l'identique**, avec quatre objectifs stratégiques et dix indicateurs dont les résultats prévus pour 2018 et anticipés pour 2019 apparaissent majoritairement positifs.

(1) *S'il est bien piloté par la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le programme 143 Enseignement technique agricole dépend de la mission Enseignement scolaire.*

(2) *Art. 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 et 36 du PLF pour 2019.*

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

Doté de 1,61 milliard d'euros en AE et **1,69 milliard d'euros en CP** pour 2019, le programme 149 représente 74,9 % du poids de la mission AAFAR. Piloté par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), il porte l'essentiel de la reconfiguration périmétrique qui explique la diminution faciale par rapport à l'année antérieure (cf. *supra*).

Sa programmation pour 2019 témoigne des priorités du Gouvernement :

– une contribution de 158,30 millions d'euros en AE et 216,43 millions d'euros en CP au volet agricole du **grand plan d'investissement (GPI)** ;

– la mise en œuvre du nouveau **plan ambition bio 2022**, présenté le 25 juin 2018, et la **déclinaison des mesures de la loi dite « EGALIM »** pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 2 octobre 2018 ⁽¹⁾ ;

– la **révision de la fiscalité agricole**, principalement opérée par l'article 18 du PLF pour 2019, à laquelle les rapporteurs spéciaux ont été étroitement associés au cours des derniers mois.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 149 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
21 Adaptation des filières à l'évolution des marchés	218,83	222,82	1,8 %	219,29	223,22	1,8 %
22 Gestion des crises et des aléas de la production agricole	5,40	5,37	- 0,6 %	5,40	5,37	- 0,6 %
23 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	135,96	124,20	- 8,6 %	138,57	157,06	13,3 %
24 Gestion équilibrée et durable des territoires	394,72	399,02	1,1 %	471,73	440,04	- 6,7 %
25 Protection sociale	480,39	59,89	- 87,5 %	480,39	59,89	- 87,5 %
26 Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	242,08	246,79	1,9 %	270,30	254,73	- 5,8 %
27 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	590,82	500,98	- 15,2 %	590,82	500,98	- 15,2 %
28 Pêche et aquaculture	45,17	49,70	10,0 %	45,18	49,71	10,0 %
Totaux pour le P 149	2 113,38	1 608,78	- 23,9 %	2 221,68	1 691,00	- 23,9 %

(1) Par sa [décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018](#), le Conseil constitutionnel juge les articles 12, 21, 22, 31 à 37, 39 à 43, 49, 56, 58 à 60, 78, 86 et 87 inconstitutionnels, car dépourvus de lien avec le P.J.L initial.

1. Un soutien à la performance économique et à la transition environnementale des entreprises agricoles

Le cœur du programme est constitué des actions 21, 22, 23, 24 et 25.

● L'action 21 *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* porte 223,22 millions d'euros en CP.

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

Il convient de souligner l'importance des soutiens apportés aux **exploitations ultramarines**. Par exemple, la filière de la canne à sucre qui représente respectivement 37 %, 16 % et 52 % de la surface agricole utile (SAU) dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion, bénéficieront en 2019 de 124,40 millions d'euros d'aides assurées par l'ODEADOM et l'ASP, dont 20,40 millions d'euros au titre du programme européen d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

Les rapporteurs spéciaux saluent l'annonce de l'**augmentation de la redevance pour pollution diffuse** et du **doublement progressif des moyens du fonds de structuration « avenir bio »**, de **4 à 8 millions d'euros**, confié à l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique, dans l'objectif d'atteindre les 15 % de la SAU exploitée en bio.

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

Elle finance des transferts aux entreprises au moyen du dispositif dit « **AgriDiff** » (agriculteurs en difficulté) et du **fonds d'allègement des charges**.

Le premier permet de soutenir le redressement d'exploitations agricoles, à hauteur de 3,35 millions d'euros, sous réserve d'une validation par la Commission européenne, *via* soit un audit global, soit une aide directe à la relance. Le second donne à FranceAgriMer les outils afin d'assumer, pour un total de 1,84 million d'euros en 2019, une partie des intérêts bancaires professionnels (hors foncier), la

commission de garantie d'un nouveau prêt de restructuration professionnelle, ou une fraction des frais de restructuration d'emprunts.

• L'action 23 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles est dotée de 157,06 millions d'euros.

Elle apporte un soutien tout au long de la vie d'une entreprise agricole : installation, modernisation et fin d'activité. La priorité du Gouvernement est de faire du renouvellement des générations agricoles un levier de développement pour les territoires ruraux.

Premièrement, au stade de l'installation, les agriculteurs peuvent suivre des **stages de préparation** à leur futur métier. Une enveloppe de 1,94 million d'euros en AE et en CP finance les indemnités des maîtres exploitants accueillant ces modules, les bourses des participants, et les structures dont les agents concourent à l'élaboration des plans de professionnalisation personnalisés.

Ils peuvent également bénéficier de la **dotation aux jeunes agriculteurs** (DJA), qui représente un total de 47,40 millions d'euros en CP pour 2019. Cet apport en trésorerie, créé en 1973 et revalorisé en 2017, est notamment conditionné à l'inscription dans une formation et au respect de certains engagements, tels que la mise aux normes de l'exploitation et son maintien pendant au moins quatre ans. Le montant de base de la DJA varie de 8 000 à 36 000 euros selon le lieu d'installation (plaine, zone défavorisée ou montagne) et peut aussi être modulé en fonction de l'effort de reprise ou augmenté par des décisions des conseils régionaux. Elle est en grande partie cofinancée par le FEADER et vient en compensation d'exonérations fiscales (cf. *infra*).

Deuxièmement, la modernisation des entreprises s'appuie sur 84,21 millions d'euros en CP, déployés vers le **plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles** (PCAE) et vers de nouveaux outils du GPI, tels que le **fonds de prêts sans garantie pour la méthanisation**, géré par la Banque publique d'investissement (BPI France) dans le but d'atteindre 1 000 installations d'ici à 2020, et le **fonds de garantie bancaire**, piloté par le Fonds européen d'investissement (FEI).

Elle repose aussi sur une enveloppe de 1,62 million d'euros en AE et CP pour l'aide au conseil et à l'**investissement matériel et immatériel des coopératives d'utilisation de matériel agricole** (CUMA), le financement des restes à payer au titre des charges de bonification des prêts à moyen terme spéciaux (MTS-CUMA), des prêts fonciers dans les DOM et des prêts spéciaux de modernisation (PSM). Ces crédits sont versés par l'ASP aux bénéficiaires sélectionnés dans le cadre d'appels à projets régionaux.

Troisièmement, des transferts aux ménages ou aux entreprises facilitent la cessation d'activité des exploitants agricoles. Payée par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), l'**indemnité viagère de départ** (IVD) n'enregistre plus de nouveaux bénéficiaires depuis 1991, mais des droits acquis antérieurement continuent à être liquidés, pour un total de 20,41 millions d'euros en AE et en CP.

Il existe également une **aide à la réinsertion** professionnelle (ARP) des agriculteurs contraints de cesser leur activité pour des motifs économiques. Cette enveloppe de 1,45 million d'euros en AE et en CP compense partiellement le fait que les entrepreneurs agricoles ne cotisent pas à un régime d'assurance chômage. Cette aide est majorée pour les individus ne pouvant bénéficier d'une formation rémunérée au plan régional.

● Les CP de l'action 24 *Gestion équilibrée et durable des territoires* s'élèvent à 440,04 millions d'euros.

Un quart du programme est consacré au maintien de la population et de l'emploi sur les territoires ruraux et à l'encouragement des pratiques respectueuses de l'environnement. Y contribuent trois dispositifs principaux, cofinancés par les collectivités territoriales et/ou le FEADER, une série d'outils pour le pastoralisme, des soutiens aux acteurs du secteur agricole et des interventions techniques.

En premier lieu, les **mesures agroenvironnementales et climatiques** (MAEC) et les **aides à l'agriculture biologique** disposeront en 2019 d'une enveloppe de 103,72 millions d'euros en CP.

Dans le cadre des directives dites « Natura 2000 »⁽¹⁾ et « eau »⁽²⁾, les MAEC fournissent un accompagnement contractuel aux exploitations agricoles dans leur transition écologique : en échange du respect d'un cahier des charges pendant cinq ans, le bénéficiaire perçoit une aide annuelle, dont le niveau est établi en fonction des surcoûts ou pertes de revenus engendrés par le choix d'un mode de production non conventionnel. En 2019, les MAEC pourront aussi financer, à hauteur de 5 millions d'euros, le plan relatif aux algues vertes. Pour leur part, les aides à l'agriculture biologique ont connu deux évolutions récentes : initialement sur le premier pilier de la politique agricole commune (PAC), elles relèvent depuis 2015 du second pilier ; en 2018, le Gouvernement choisi de centrer son effort sur la conversion vers l'agriculture biologique, et non vers les aides au maintien.

De plus, les **indemnités compensatoires de handicaps naturels** (ICHN) voient leur budget progresser pour atteindre 284,20 millions d'euros en AE et CP. Ces aides tendent à maintenir des exploitations agricoles durables dans les zones défavorisées simples (ZDS) ou de montagne. Les ICHN feront l'objet d'une réforme en 2019, afin de réviser la cartographie des ZDS et les critères de l'ICHN pour les activités animales. Le ministère indique que leur redéploiement en raison de la nouvelle cartographie des ZDS se fera à montant unitaire identique.

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

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

Le retour à la normale du calendrier de versement des aides

Dans leur analyse du PLF pour 2018 ⁽¹⁾, les rapporteurs spéciaux notaient que : « [...] suscitant une grave incompréhension des agriculteurs, [...] le décalage observé dans le paiement des aides des campagnes PAC 2015 et 2016 est dû à la **révision complète du référentiel des surfaces agricoles imposée par la Commission européenne, à la suite de la correction financière de plus d'un milliard d'euros sur l'application de la PAC en France** des années 2008 à 2012 et de la mise en œuvre concomitante de la réforme de la PAC. Le plan d'action [...] a conduit les autorités françaises à engager la rénovation complète du registre parcellaire graphique, avec une photo-interprétation systématique de l'ensemble des photos aériennes et la constitution d'une base de données graphiques répertoriant l'ensemble des surfaces non agricoles situées au sein des ilots déclarés par les exploitants agricoles. [Ce] chantier considérable [est] désormais achevé. »

Néanmoins, **le retard ne s'est pas entièrement résorbé en 2018, car les difficultés déjà identifiées ont mobilisé l'Agence de services et de paiement (ASP)**, qui a bénéficié de 60 ETP et de 20,10 millions d'euros supplémentaires (36,10 contre 10 initialement prévus) pour y répondre. La **multiplicité des choix des régions, autorités de gestion des fonds européens**, s'est accompagnée de complexifications administratives, dont les rapporteurs spéciaux demandent la meilleure prise en compte, comme l'a fait également la Cour des comptes ⁽²⁾. À la date de remise du présent rapport spécial, le ministère fait part de la trajectoire suivante pour un retour à la situation *ante* 2015.

* Campagne 2017

Sont payées les aides couplées et découplées du 1^{er} pilier (6,5 milliards d'euros) et, au titre du 2^e pilier, les ICHN (980 millions d'euros). Les MAEC et les aides à l'agriculture bio ont commencé à être payées les 4 et 14 octobre 2018, pour une liquidation en novembre.

* Campagne 2018

Pour les aides directes du 1^{er} pilier, une avance a été versée le 16 octobre 2018 (aides découplées, et aides aux bovins allaitants et laitiers, caprins et ovins), pour laquelle la Commission européenne a accepté une majoration de 50 % à 70 % en raison des événements climatiques du printemps et de l'été derniers, afin de soulager la trésorerie des exploitations. Toutefois, l'avance du paiement dit « vert » ne sera pas payée immédiatement dans les départements ayant choisi une période de présence obligatoire au-delà du 15 octobre pour les cultures dérobées en surface d'intérêt écologique (SIE), ni pour les agriculteurs engagés dans certification du maïs, dont les obligations portent jusqu'au 1^{er} février 2019. Le solde doit être liquidé début décembre 2018 pour les aides découplées, en février 2019 pour l'aide aux bovins allaitants, aux bovins laitiers, caprine et ovine, et au cours du 1^{er} trimestre 2019 pour les aides aux veaux sous la mère et aux veaux bio ainsi que pour les aides couplées végétales.

(1) [Annexe n° 4](#) au rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2018 par M. Joël GIRAUD (n° 273, 12 octobre 2017).

(2) La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017), [communication à la commission des finances du Sénat](#), juin 2018.

Pour les ICHN, une avance a été payée le 16 octobre 2018, et le solde en décembre. La France a obtenu de la Commission européenne l'augmentation du taux de l'avance de 75 % à 85 %, en raison des mêmes événements climatiques. Le paiement des MAEC et des aides bio démarrera en mars 2019.

Les rapporteurs spéciaux resteront particulièrement attentifs à la réalisation de ces engagements. Il en va de la confiance des agriculteurs dans l'action publique. Ils insistent également pour une meilleure coordination entre les responsabilités respectives de l'État et des régions, aux actions très contrastées ⁽¹⁾.

En deuxième lieu, 18,70 millions d'euros en AE et CP financent des mesures de soutien au **pastoralisme**, telles que par exemple l'accompagnement des éleveurs pour la protection de leurs troupeaux dans les zones de prédation du loup et de l'ours, qui s'étendent (la population lupine a progressé de 20 % en 2018) ou le plan de soutien à l'économie pastorale de montagne.

En troisième lieu, 29,7 millions d'euros sont affectés à l'**appui à certains acteurs du monde agricole**, distribués comme suit :

– 19,23 millions d'euros à destination de la formation et du fonctionnement des organisations syndicales ou professionnelles, en partie répartis selon les résultats des élections au sein des chambres d'agriculture (cf. *infra*) ;

– 4,47 millions d'euros pour des actions en faveur de la filière équine ;

– 1,95 million d'euros pour le réseau rural national, copiloté par le ministère, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et Régions de France, ainsi qu'au profit de certains projets des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;

– 3,70 millions d'euros affectés à certaines sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), dont la nouvelle implantation devrait être définitive en 2019, passant de 26 à 19 sociétés régionales. Des aides spécifiques sont attribuées aux SAFER corse et ultramarines, qui interviennent sur un marché étroit. Celle de la Guyane s'installera aussi dans les mois à venir.

Sur ce dernier volet, **les rapporteurs spéciaux saluent le travail d'analyse des marchés fonciers ruraux et du prix des terres réalisé chaque année par la Fédération nationale des SAFER**, en coopération avec le ministère et la société de conseil *Terres d'Europe*. Ce recensement revêt un intérêt majeur pour la puissance publique et pour les acteurs économiques concernés. En revanche, **ils s'interrogent sur les activités réelles de l'observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers (ONEAF)**, créé par la loi dite « LAAF » ⁽²⁾, **dont même les membres semblent ignorer s'il se réunit.**

(1) *Les rapporteurs spéciaux saluent la mesure des dysfonctionnements mais s'interrogent toujours sur les responsabilités en la matière : ils demeureront notamment attentifs au coût du contentieux lié aux préjudices causés aux exploitants agricoles à raison de ces retards.*

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

En dernier lieu, l'État porte une **expertise technique** variée :

– 1,36 million d'euros sont orientés vers des études relatives à l'eau, aux sols, à l'énergie, à la biomasse, à la bioéconomie, à l'économie circulaire et au changement climatique, permettant d'éclairer les politiques publiques et conduites grâce à des conventions avec l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), France nature environnement, l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), le Comité français d'étude et de développement de la fertilisation raisonnée (COMIFER), le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), etc. ;

– 1,9 million d'euros permettent l'entretien courant et les investissements pour les ouvrages domaniaux d'hydraulique agricole dont l'État est propriétaire ;

– 0,5 million d'euros financent le solde des derniers dossiers de la prime annuelle compensant la perte de revenus découlant du boisement de la superficie agricole, qui pouvait être demandée jusqu'en 2004 et susceptible d'être versée par l'ASP pendant une période maximale de quinze ans.

2. Une protection sociale en cours de refondation, avec la suppression du TO-DE au profit de baisses de charges généralisées et bonifiées

L'action 25 Protection sociale est dotée de 59,89 millions d'euros.

- Elle soutient d'une part des mesures de **santé et sécurité au travail** (SST), dans le cadre de la stratégie dite « PST3 » lancée par le ministère du travail pour la période 2016-2020.

- Elle finance d'autre part la compensation par l'État des moindres recettes perçues par la CCMSA au titre de l'**exonération de charges sociales patronales pour l'embauche de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi**, sous certaines conditions (dispositif dit « TO-DE »).

Dès lors, compte tenu de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allégement pérenne de cotisations sociales (de 6 points jusqu'à 2,5 SMIC) et de l'augmentation des allégements généraux sur les bas salaires (de 4 points au niveau du SMIC), le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 prévoit la **suppression du TO-DE à compter du 1^{er} janvier 2019**.

Le coût de la mesure pour la mission AAFAR était initialement évalué pour 2019 à 59,5 millions d'euros : il s'agit de couvrir les périodes d'activité salariée des mois de novembre et décembre 2018, dont la compensation sera effectuée en 2019, après la clôture de l'exercice de facturation 2018.

Les rapporteurs spéciaux soutiennent la **cohérence de la politique du Gouvernement pour la compétitivité de notre économie, laquelle implique l'abaissement du coût du travail**. Ils rappellent toutefois l'**attachement à l'ancien dispositif TO-DE et son utilité dans certaines filières** au besoin de main-d'œuvre concentré sur une période restreinte et particulièrement exposées à la concurrence étrangère, comme l'arboriculture, la viticulture ou le maraîchage.

Ils saluent donc le **caractère extrêmement constructif des discussions en commission des finances et des affaires sociales**. En l'état actuel de la navette, le secteur agricole bénéficierait d'une **contrepartie selon deux leviers** :

– ainsi que l'avait annoncé le Premier ministre, une **application dès le 1^{er} janvier 2019 des allègements généraux de charges**, qui bénéficieront au reste de l'économie à partir du 1^{er} octobre de la même année ;

– un nouvel amendement au PLFSS pour 2019 en vue d'un **rehaussement de ce plateau d'exonération à 1,15 SMIC** pour les exploitants agricoles.

L'agriculture profiterait au total d'un **solde net de 34,2 millions d'euros**. Les rapporteurs spéciaux saluent, cette évolution obtenue en particulier grâce à l'action du Parlement et de la majorité, dont celle des rapporteurs généraux au sein des commissions précitées⁽¹⁾. Ils seront tout particulièrement vigilants au bon suivi de la réforme et à sa bonne évaluation, dans les territoires et selon les différents tailles et modes d'exploitations, comme pour l'ensemble des filières.

3. Un nouveau plan d'action interministériel pour la forêt

L'action 26 *Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois* bénéficie de 254,73 millions d'euros en CP.

D'abord, ils permettent un soutien budgétaire aux intervenants majeurs de la politique forestière, à hauteur de 170,25 millions d'euros :

– l'**Office national des forêts (ONF)**, établissement public industriel et commercial (EPIC) gestionnaire des forêts publiques, bénéficie du produit de leur entretien et de leur exploitation (324,10 millions d'euros en 2017), ainsi que de subventions pour charges de service public (SCSP), dont un versement compensateur de 140,70 millions d'euros, une dotation pour ses missions d'intérêt général (MIG) de 26,02 millions d'euros, dont la contention des dunes du littoral atlantique, et une contribution exceptionnelle de 12,50 millions d'euros ;

– le **Centre national de la propriété forestière (CNPF)**, établissement public administratif (EPA) chargé de l'accompagnement des trois millions de propriétaires privés, bénéficie de 14,97 millions d'euros de SCSP ;

– l'**Institut technologique « forêt, cellulose, bois, construction et ameublement » (FCBA)** perçoit 7,06 millions d'euros ;

(1) *Sous-amendements n° 1557 de MM. Olivier Véran et Joël Giraud et n° 1565 du groupe REM.*

– l'**Institut national de l'information géographique et forestière** (IGN) participe aussi à la politique forestière, sans être financé par le programme 149.

Ensuite, l'action assure à hauteur de 33,34 millions d'euros au financement des sept axes prioritaires du **programme national de la forêt et du bois** (PNFB 2016-2020) :

- le classement en forêt de protection (0,37 million d'euros) ;
- la restauration des terrains en montagne (RTM), par exemple au moyen de pare-avalanches (5,61 millions d'euros) ;
- la défense des forêts contre les incendies (DFCI), *via* des subventions aux collectivités territoriales pour l'installation de pistes d'accès, points d'eau, tours de guet, etc. (14,07 millions d'euros) ;
- les restes à payer du plan de reconstitution après la tempête Klaus de 2009, qui ne donnent plus lieu à l'ouverture d'autorisations d'engagement depuis l'exercice précédent (10,58 millions d'euros en CP) ;
- des aides à des opérations phytosanitaires (0,30 million d'euros) ;
- des évaluations prospectives (1,25 million d'euros) ;
- l'acquisition de forêts par l'État (1,17 million d'euros), pour les dossiers non encore transférés au CAS *Immobilier*.

Enfin, 20,50 millions d'euros en CP sont affectés au **fonds stratégique de la forêt et du bois** (FSFB). Cette enveloppe aide à l'amélioration de la desserte forestière, au renforcement des peuplements à faible valeur économique, à la conclusion de prêts participatifs de développement, proposés aux scieries et entreprises de travaux forestiers par BPI France, et à l'amorçage du nouveau fonds de prêts sans garantie en faveur de l'aval forestier, déployé dans le cadre du GPI.

Dans le contexte du lancement d'un nouveau plan d'action interministériel pour la forêt, en septembre 2018, les rapporteurs spéciaux s'intéresseront à la politique forestière de manière approfondie lors du printemps de l'évaluation que conduira l'Assemblée nationale en 2019.

Ils insistent à nouveau, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2019, sur la nécessité de développer les outils pour une filière intégrée, dynamique et capable de déployer la valeur ajoutée du secteur du bois sur le territoire, en allant de l'exploitation forestière à la transformation.

4. Un soutien à la pêche et à l'aquaculture réaffirmé

L'action 28 Pêche et aquaculture porte 49,71 millions d'euros.

Dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP), ces crédits viennent en complément de ceux du Fonds européen des affaires maritimes et de la pêche (FEAMP).

La mise en œuvre de la stratégie piscicole et aquacole repose aussi sur les directions interrégionales de la mer (DIRM), directions de la mer (DM) et délégations à la mer et au littoral (DML) des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), dont les moyens sont en partie assumés par le programme 205 *Affaires maritimes* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

La hausse de 10 % de cette action pilotée par la DPMA renforce les deux axes d'intervention du ministère :

– 16,49 millions d'euros sont consacrés au **cadre réglementaire de la PCP**, via le suivi scientifique des données halieutiques (6,56 millions d'euros), le contrôle des pêches (6 millions d'euros), et les frais de gestion, d'instruction, de contrôle et de paiement par l'ASP des aides au titre du FEAMP, ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales concernées et aux conseils consultatifs régionaux de l'Union européenne (3,97 millions d'euros) ;

– 29,24 millions d'euros sont affectés à l'**amélioration de la performance des filières**, au moyen d'actions cofinancées ou non par l'UE et d'interventions socioéconomiques telles que la participation de l'État aux caisses de chômage pour intempéries des marins actifs.

Au prochain printemps de l'évaluation, les rapporteurs spéciaux s'attacheront particulièrement à la filière piscicole et aquacole.

5. Des subventions aux opérateurs globalement en hausse

L'action 27 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions devrait bénéficier en 2019 de 500,98 millions d'euros.

Deux ensembles se distinguent : les moyens des opérateurs du programme et la provision pour aléas (PPA).

• Les moyens de fonctionnement des **opérateurs** s'élèvent à 261,18 millions d'euros et les dotations en fonds propres à 31,51 millions d'euros. Par ailleurs, 295,48 millions d'euros sont transférés à l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC).

ÉVOLUTION EN 2019 DES MOYENS DES OPÉRATEURS DU P 149 PAR RAPPORT À 2018

(en milliers d'euros)

Opérateurs	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
ASP	761,987	754,40	- 1,0 %	867,8	835,27	- 3,7 %
CNPF	14,98	14,97	- 0,1 %	14,98	14,97	- 0,1 %
FranceAgriMer	119,92	135,11	12,7 %	119,92	135,11	12,7 %
Agence bio	5,43	10,17	87,3 %	5,43	10,17	87,3 %
Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)	43,48	38,75	- 10,9 %	43,48	38,75	- 10,9 %
INAO	17,12	16,93	- 1,1 %	17,12	16,93	- 1,1 %
ODEADOM	51,11	95,36	86,6 %	51,11	95,36	86,6 %
ONF	175,27	178,85	2,0 %	175,27	178,85	2,0 %

Il est à noter que 16,60 millions d'euros compenseront à FranceAgriMer la suppression de la taxe fiscale affectée sur les céréales dont elle bénéficiait au titre de l'article 1619 du code général des impôts (CGI), prévue par le 40° du A du I de l'article 29 du PLF pour 2019.

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

- Une PPA à hauteur de 200 millions d'euros est prévue pour 2019.

À la suite de critiques récurrentes du Parlement et de la Cour des comptes quant à la sous-budgétisation systématique des charges liées aux refus d'apurement notifiés par la Commission européenne, une provision de 300 millions d'euros a été inscrite en LFI pour 2018 sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Les rapporteurs spéciaux réitèrent leur soutien à cette mesure de sincérisation, qui pourrait inspirer d'autres ministères dont certaines actions revêtent un coût imparfaitement prévisible lors de la préparation du budget.

Une procédure comptable complexe

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

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

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

Au titre de 2018, le ministère indique la prévision de consommation suivante : 177,9 millions d'euros pour les décisions de refus d'apurement *ad hoc* 56 et 57 et pour les retards sur la campagne 2015, 9,1 millions d'euros pour le contentieux *Nallet*⁽¹⁾, un abondement du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) en raison des orages, grêles et inondations du printemps et de la sécheresse de l'été 2018 (montant encore inconnu).

Le reliquat pourra être réparti, pour une moitié, au profit du GPI et des besoins informatiques de l'ASP, et pour l'autre moitié, à un report sur la PPA de l'exercice 2019.

Les rapporteurs spéciaux estiment très contestable cette affectation au grand plan d'investissement (GPI). Ils formulent en effet deux alertes :

– alors que la **sécheresse** concerne une grande partie du pays depuis le début de l'été, les dernières semaines de 2018 pourraient être marquées par un épisode de **peste porcine africaine**, maladie qui sévit déjà en Wallonie et qui engendre des mesures de prévention dans le nord et le nord-est de la France. **Il faut mobiliser la PPA pour ces deux urgences**, comme n'ont pas hésité à le faire nos voisins européens. Face à la sécheresse, l'Allemagne a d'ores et déjà débloqué 340 millions d'euros sur fonds fédéraux, complétés par des crédits des *Länder*, pour faciliter l'achat de fourrage. Les agriculteurs allemands achètent du fourrage en France, réduisant les stocks domestiques et poussant les prix à la hausse ;

– il importe **que le report de la moitié du reste de la PPA de 2018 (environ 60 millions d'euros d'après l'estimation possible en octobre 2018) vienne bien en complément des 200 millions d'euros prévus** et ne soit pas un moyen d'atteindre le même montant facial en réalisant *de facto* une économie.

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

6. Des dépenses fiscales égales aux deux tiers des crédits de la mission

Le programme 149 porte vingt-neuf dépenses fiscales sur des impôts d'État et dépenses sur des impôts locaux prises en charge par l'État.

D'abord, elles sont très hétérogènes, puisque seulement trois d'entre elles, qu'il faut mieux évaluer, devraient coûter plus de 50 millions d'euros, à savoir :

– l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS), sous certaines conditions, des coopératives agricoles et de leurs unions, des coopératives artisanales et de leurs unions, des coopératives d'entreprises de transport, des coopératives artisanales de transport fluvial et des coopératives maritimes et de leurs unions ⁽¹⁾ ;

– l'exonération partielle de droits de mutation des bois et forêts, des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme, des parts de GFA et de la fraction des parts de groupements forestiers ruraux représentative de biens de nature forestière et celle représentative de biens de nature agricole ;

– l'exonération pour 20 % de la part communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terres agricoles.

Ensuite, leur montant total, de 893 millions d'euros, répartis entre 741 et 152 millions d'euros sur les impôts d'État et locaux, ne saurait être complet, puisque six dépenses fiscales affichent un coût « epsilonesque », c'est-à-dire inférieur à 0,5 million d'euros, et que dix sont mêmes indiquées comme « non chiffrables » par la direction de la législation fiscale (DLF), service des ministères de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics. Ce dernier état de fait est préjudiciable à l'indispensable information du Parlement et à la bonne gestion des finances publiques. À cet égard, **les rapporteurs spéciaux saluent la démarche d'estimation conduite par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation**, aboutissant à 1,89 milliard d'euros – soit un fort écart. Le premier total correspondrait à 31,2 % des crédits de la mission, le second à 66,2 %.

Enfin, la majoration du taux d'amortissement dégressif au titre de l'impôt sur le revenu (IR) pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois sera supprimée en 2019. À l'inverse, ces dernières pourront bénéficier de la **mesure générale d'amortissement accéléré pour l'acquisition**, par exemple, **d'équipements robotiques** ⁽²⁾, sous réserve de respecter certaines conditions de répartition des parts agricole et industrielle de leur activité ⁽³⁾.

(1) Sur ce point, les rapporteurs spéciaux soulignent leur intérêt pour l'évaluation de l'efficacité de cette politique fiscale de faveur, à bien corréliser avec la poursuite de l'intérêt des agriculteurs sociétaires et l'orientation, notamment concrétisée avec la loi dite « EGALIM » précitée, au profit de la qualité environnementale des produits et de la juste rémunération des agriculteurs.

(2) [Amendement n° I-2184](#).

(3) Paragraphes 90 et 100 de la note [BOI-BIC-CHAMP-30-20160203](#) ; [CE, 9 novembre 1990, req. n° 64965](#).

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

Le programme 215, piloté par le secrétariat général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, appuie ses moyens en personnel et de fonctionnement dans des champs variés : accessibilité pour les usagers, informatique et immobilier, formation continue, action sanitaire et sociale, communication, etc.

Son enveloppe est de 618,34 millions d'euros en AE et 626,06 millions d'euros en CP, hors FDC et ADP, et de 623,123 millions d'euros en AE (– 4 % par rapport à 2018) et **630,86 millions d'euros en CP** (– 3,7 %), une fois comptés les 4,80 millions d'euros de FDC et ADP. Cette trajectoire s'explique, pour moitié, par une maîtrise des ETPT (passant de 7 564 en 2018 à 7 254, soit – 4,1 %, sous un plafond de 30 097) et un effort transversal de modernisation et, pour l'autre moitié, par l'abandon de la pratique des « loyers budgétaires ».

Le ministère vise un objectif de 100 % de procédures dématérialisées d'ici à 2022. Au plan des ressources humaines, l'année 2019 sera marquée par sa candidature aux labels « diversité » et « égalité », ainsi que par un important chantier relatif à la déontologie des fonctionnaires.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 215 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
1 Moyens de l'administration centrale	206,90	186,43	– 9,9 %	210,90	192,79	– 8,6 %
2 Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	18,31	19,70	7,6 %	18,31	19,70	7,6 %
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 des directions départementales des territoires (et de la mer)	354,48	347,51	– 2,0 %	354,48	347,51	– 2,0 %
4 Moyens communs	69,62	69,49	– 0,2	71,66	69,86	– 2, %
Totaux pour le P 215 (y. c. FDC et ADP pour 2019)	649,31	623,13	– 4,0 %	655,35	630,86	– 3,7 %

● L'action 1 Moyens de l'administration centrale est dotée de 192,79 millions d'euros.

192,37 millions d'euros en CP, auxquels s'ajoutent 0,42 million d'euros de FDC et ADP, couvrent des dépenses visant à :

– l'amélioration des conditions de travail et du dialogue social (restauration, logement social, prévoyance, etc.), pour 5,47 millions d'euros ;

- la formation continue, pour 1,27 million d’euros ;
- la gestion immobilière de l’administration centrale pour 7,35 millions d’euros (un débasage de 14,65 millions d’euros concerne les anciens « loyers budgétaires » évoqués *supra*) ;
- des dépenses courantes et des subventions aux établissements d’enseignement supérieur, aux académies d’agriculture et vétérinaire de France et à divers organismes d’action sociale, pour 8,92 millions d’euros.

• L’action 2 *Évaluation de l’impact des politiques publiques et information économique* porte 19,70 millions d’euros.

17,80 millions d’euros en CP et 1,90 million d’euros de FDC et ADP sont notamment affectés à des enquêtes statistiques, en partie obligatoires à l’échelle européenne, dont celle du réseau d’information comptable agricole (RICA), ou bien à la préparation des développements informatiques permettant d’effectuer le **recensement exhaustif, en 2020, de données sur les près de 450 000 exploitations** en métropole et en outre-mer.

• L’action 3 *Moyens des DRRAF, des DAAF et des DDTM* a une enveloppe de 347,51 millions d’euros.

346,01 millions d’euros en CP, ainsi que 1,50 million d’euros de FDC et ADP, financent l’action sanitaire et sociale et la formation continue au bénéfice des agents des services déconcentrés du ministère, ainsi que leur gestion courante.

• L’action 4 *Moyens communs* bénéficie de 69,86 millions d’euros.

69,88 millions d’euros en CP et 0,98 million d’euros de FDC et ADP permettent au secrétariat général de conduire l’expertise juridique nécessaire au ministère et le traitement des contentieux auxquels il est partie, de coordonner sa communication d’exercer la tutelle de l’Institut national de formation des personnels (INFOMA), avec une SCSP de 1,35 million d’euros, et de rémunérer les élèves ingénieurs des ponts et des eaux et forêts, les élèves inspecteurs de la santé publique vétérinaire, les élèves ingénieurs de l’agriculture et de l’environnement ainsi que les techniciens supérieurs affectés à l’INFOMA.

0,48 million d’euros sont orientés vers la **réforme de l’État**, avec quatre priorités pour 2019 : prévenir les risques psychosociaux, accompagner les équipes dans la rédaction de chartes de management, mettre en place des ateliers métier pour maintenir les compétences de chacun et favoriser la transversalité, simplifier les démarches internes et les procédures vis-à-vis des usagers tiers.

Par ailleurs, les travaux sur les sites parisiens de Varenne, Barbet de Jouy, Lowendal et Vaugirard continueront en 2019.

C. UNE FISCALITÉ SIMPLIFIÉE ET OPTIMISÉE AU SERVICE DES ENTREPRENEURS DU SECTEUR AGRICOLE

Le 16 février 2018, les ministres de l'économie et des finances et de l'agriculture et de l'alimentation lançaient une concertation sur la réforme de la fiscalité agricole. Un groupe de travail a été mis en place, composé de délégations transpartisanes de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que de représentants des organisations professionnelles agricoles. Les résultats de cette réflexion collégiale ont été présentés le 20 septembre 2018. Ils trouvent leur traduction dans le PLF pour 2019. **Les rapporteurs spéciaux se félicitent d'avoir apporté leur contribution à cette démarche.**

La nouvelle déduction pour épargne de précaution (DEP) et la révision du soutien à l'installation des jeunes agriculteurs (JA) sont spécifiques à l'agriculture. Le secteur bénéficiera aussi d'avancées transversales pour l'économie française.

Dans la mesure où des développements importants sont consacrés à cette réforme dans le rapport du rapporteur général de la commission des finances sur la première partie du PLF pour 2019 ⁽¹⁾, les rapporteurs spéciaux se concentrent *infra* sur leurs traits les plus saillants.

1. Une nouvelle déduction pour épargne de précaution qui se substitue aux anciennes DPA et DPI

Le Gouvernement confirme son objectif de faciliter la gestion des risques et l'investissement au sein des exploitations agricoles.

- Certes, deux dispositifs fiscaux visent déjà à y concourir.

Le principe de la **déduction pour aléas** (DPA), prévue à l'article 72 D *bis* du CGI, était d'imputer sur le bénéfice d'une exploitation un montant, ensuite rapporté au résultat d'un exercice ultérieur en cas de survenance d'un aléa. Trop strictement encadré par la loi, le recours à la DPA s'est avéré faible.

La **déduction pour investissement** (DPI), dont les modalités sont définies à l'article 72 D du CGI, reposait certes sur un mécanisme plus léger, mais elle ne permet pas de faire face aux risques. Par ailleurs, il a été identifié qu'elle peut inciter les exploitants à procéder à des investissements, parfois coûteux et non utiles au fonctionnement de leur entreprise, principalement ou exclusivement pour bénéficier de la ristourne fiscale.

• Ayant démontré leur caractère sous-optimal, la DPA et la DPI sont remplacées par une nouvelle **déduction pour épargne de précaution** (DPE).

(1) *Tome II* du rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2019 par M. Joël GIRAUD (n° 1302, 11 octobre 2018).

L'article 18 du PLF pour 2019 tend à permettre aux exploitants de **profiter d'une bonne année pour constituer une épargne afin de surmonter les éventuelles crises et difficultés qu'ils pourraient rencontrer les années suivantes**. Le dispositif les autorise à déduire annuellement de leur résultat imposable une somme devant donner lieu au dépôt d'une provision sur un compte bancaire d'un montant au moins égal à la moitié de la déduction pratiquée.

En contrepartie, **l'exploitant peut reprendre la somme à tout moment et sans condition ni déclaration pendant dix ans** (contre sept pour la DPA).

Dans l'optique de prendre en considération de la diversité des situations, l'exploitant peut satisfaire à la condition d'épargne en cas d'acquisition ou de production de **stocks** de fourrages destinés à la consommation des animaux, de stocks de produits ou animaux ayant un cycle de rotation de plus d'un an, à condition dans ces deux premières hypothèses de conserver une part de trésorerie (numéraire) dans son épargne, même inférieure à 50 %, ou lorsqu'il met des sommes à la disposition d'une société coopérative agricole dans le cadre d'un contrat mettant en œuvre un mécanisme de **lissage des prix**.

Par ailleurs, la DPE est assortie d'un mécanisme de **prévention des comportements de surinvestissement**, possibles avec l'ancienne DPI et en raison du cumul d'autres avantages fiscaux. Les cessions de matériel roulant agricole détenu depuis moins de deux ans et acquis avec des sommes prises sur la DPE sont donc exclues du régime d'exonération des plus-values professionnelles appliqué à l'actif immobilier de l'entreprise.

Enfin, la déduction connaîtra un plafond annuel, suivant un barème progressif en fonction du bénéfice, allant de 27 000 à 41 400 euros (contre 27 000 euros pour le plafond commun à la DPA et la DPI), et un plafond total de 150 000 euros.

Le coût du dispositif est estimé en rythme de croisière à 26 millions d'euros par an. **L'adoption en première lecture d'un amendement au PLF pour 2019 cosigné par les rapporteurs spéciaux élargit son bénéfice aux organisations de producteurs reconnues auxquelles l'exploitant vend ses produits.**

Ils tiennent à saluer la mise en place de cet **instrument simple, souple et efficient**, tout en rappelant qu'il reste complémentaire à l'assurance, et recommandent en parallèle un travail d'évaluation accru, ainsi que le déploiement d'outils et de méthodes de suivi plus fins quant à l'impact des nouveaux mécanismes fiscaux, afin de pouvoir évaluer le dynamisme et la rétribution suscités, comme les risques de suréquipement identifiés de longue date, notamment *via* les coopératives agricoles.

2. Une aide à l'installation des jeunes agriculteurs recentrée sur les revenus les plus modestes

Au titre de l'article 73 B du CGI, les JA bénéficient d'un abattement sur le bénéfice imposable réalisé au cours de leurs cinq premières années d'activité.

Cet abattement est actuellement de 100 % pour l'exercice d'octroi, puis de 50 % les quatre années suivantes. Cependant, 60 % du montant de la dépense se concentre sur les 10 % de JA aux revenus les plus élevés, posant un problème d'équité notamment dénoncé par la Cour des comptes en 2011 et 2017.

L'article 53 du PLF pour 2019 prévoit donc un **abattement dégressif** :

– l'intégralité de l'abattement est maintenue pour la fraction du bénéfice qui n'excède pas 29 276 euros (soit deux fois le SMIC net) ;

– dans la limite de 58 552 euros (soit quatre SMIC), le taux de l'abattement est ramené à 60 % la première année et 30 % les suivantes ;

– au-delà, l'abattement ne s'applique plus.

Les rapporteurs spéciaux proposeront des amendements à la seconde partie du PLF pour 2019 afin d'améliorer cette disposition.

3. Un mouvement général pour la compétitivité des entreprises et la protection de l'environnement favorable à l'économie agricole

Un certain nombre d'autres mesures fiscales du PLF pour 2019 bénéficieront de manière positive au secteur de l'agriculture et de l'alimentation :

– le double impact du CICE, avec sa bascule en **allègements de charges sur les bas salaires** et le remboursement du crédit pour l'exercice 2018 ;

– l'instauration d'une **révocabilité pour les entreprises relevant du régime des sociétés de personnes choisissant d'opter pour celui des sociétés de capitaux, et donc de passer à l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés (IS)** au lieu de l'impôt sur le revenu (IR), dans un délai de cinq ans. Est également prévu un étalement sur cinq ans du paiement de l'IR à raison des sommes antérieurement déduites sur le fondement de la moyenne triennale, de l'échelonnement pour les revenus exceptionnels, des anciennes DPA et DPI ou de la nouvelle DPE ;

– la rénovation de l'exonération à hauteur de 75 % de l'assiette des droits de donation ou de succession portant sur la transmission d'une entreprise, sous réserve du respect d'un engagement de conservation (« **pacte Dutreil** »), avec (a) la substitution aux charges déclaratives d'une obligation d'information sur demande de l'administration, (b) une remise en cause seulement partielle de l'exonération, limitée aux titres cédés, pour les engagements concernant des héritiers ou donataires ou une cession ou donation à un autre associé, et (c) un assouplissement des conditions de l'apport de titres à une *holding*. Les rapporteurs spéciaux se félicitent de l'adoption en première lecture à l'Assemblée nationale

d'un amendement du rapporteur général au PLF pour 2019, visant à **relever de 101 897 euros à 300 000 euros le seuil au-delà duquel l'exonération de 75 % des droits de mutation sur certains baux ruraux à long terme ou parts de groupements fonciers est abaissée à 50 %** ;

– la sanctuarisation pour les agriculteurs d'une **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) préférentielle **sur le gazole non routier** (GNR) malgré sa suppression pour les autres secteurs (les secteurs ferroviaire et maritime bénéficient aussi d'une exception), et la mise en place d'un tarif réduit pour l'approvisionnement des exploitants agricoles en GNR pour remplacer l'ancien système de remboursement de la différence ; cette enveloppe évaluée à 590 millions d'euros sur la période 2019-2022 constitue un avantage économique essentiel accordé au secteur agricole qui doit être préservé, sans empêcher des réflexions et actions pour une allocation plus efficiente et plus redistributrice ces prochaines années ;

– l'élargissement de l'éligibilité à l'étalement des prélèvements fiscaux sociaux afférents aux plus-values réalisées dans le cadre d'un **crédit-vendeur** aux cessions d'entreprises individuelles ou de sociétés de moins de 50 salariés, contre 10, et au bilan ou chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros (pour sa part, le repreneur paie au cédant tout ou partie du prix de vente sur plusieurs années).

Les rapporteurs spéciaux remarquent que, si la mise en place d'une option révocable pour le passage à l'IS correspond indéniablement à la levée d'un frein psychologique, ce mouvement ne sera pas synonyme de neutralité fiscale. Il s'agira donc de tenir compte des autres taxations appliquées au moment du changement de régime, d'**éviter certains effets d'aubaine consistant à choisir l'exercice d'« aller » ou de « retour » vers l'IS ou l'IR en fonction du montant des sommes imposables**, et de veiller à ce que la transition comptable soit la plus aisée possible.

Enfin, ils rappellent que le **crédit d'impôt bio**, accordé aux entreprises dont 40 % des recettes proviennent d'activités mentionnées relevant du mode de production biologique, prévu par l'article 244 *quater* L du CGI, a été revalorisé et prorogé jusqu'en 2020. La situation économique particulière des exploitants agricoles et leur mode d'exercice, fréquemment individuel, conduisent les rapporteurs spéciaux à estimer pertinent qu'il figure sur la liste provisoire des crédits et réductions pouvant être concernés par l'**acompte de 60 % qui sera versé aux contribuables en janvier 2019 en raison du passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**. Ils ont présenté et soutenu des amendements au PLF pour 2019 en ce sens, non retenus en première lecture.

Plus largement, les rapporteurs spéciaux insistent sur l'approche interministérielle, en soutien de l'action du ministère de l'agriculture, pour aborder de façon transversale des questions comme le développement de filières intégrées à l'échelle locale. Ils soulignent l'intérêt d'actions subsidiaires du secteur privé, comme la création de fonds de soutien, sous condition du bon exercice par l'État de ses responsabilités et prérogatives.

II. DES CRÉDITS STABLES POUR LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Le compte d’affectation spéciale ⁽¹⁾ *Développement agricole et rural* (CASDAR) est composé des programmes 775 *Développement et transfert en agriculture* et 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*.

Le PLF pour 2019 porte ses crédits à hauteur de **136 millions d’euros**.

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

L’incertitude sur le montant du chiffre d’affaires sur l’exercice 2018 au moment du dépôt du PLF pour 2019 explique la reconduction à l’identique de l’enveloppe, qui pourra être réajustée en cours de gestion, à due concurrence des encaissements réels. Le ministère de l’agriculture et de l’alimentation fait part de son optimisme sur les récoltes de céréales et leur prix, ainsi que pour les branches viticole et animale, si bien que les recettes devraient être réévaluées à la hausse.

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

A. PROGRAMME 775 DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT

Porté par la DGPE, le programme 775 *Développement et transfert en agriculture* vise à diffuser, auprès des agriculteurs, les progrès et les innovations scientifiques, techniques ou opérationnelles dans le secteur agricole. Les États généraux de l’alimentation (EGA) ont réaffirmé le caractère stratégique de cette veille scientifique et de sa traduction dans les modes de travail des exploitants.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 775 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d’euros)

Actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
1 <i>Développement et transfert</i>	64,90	64,90	–	64,90	64,90	–
2 <i>Fonction support</i>	0,10	0,10	–	0,10	0,10	–
Totaux	65,00	65,00	–	65,00	65,00	–

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

Les crédits de l'action 1 sont répartis suivant six priorités :

– 40,45 millions d'euros financent des actions portées par les chambres d'agriculture et leur assemblée permanente ;

– 7,70 millions d'euros soutiennent les programmes des coopératives agricoles (Coop de France) et d'autres organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) ;

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

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

– 27,50 millions d'euros bénéficient à des appels portés par les DRAAF en appui aux groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) ;

– 2 millions d'euros sont orientés vers un appel à projets en faveur du renforcement des partenariats régionaux entre acteurs du développement agricole.

En **janvier 2019**, les rapporteurs spéciaux seront particulièrement attentifs aux **résultats des élections au sein des chambres d'agriculture**, qui portent d'après eux deux enjeux principaux : d'une part, le taux de participation avec un mode de scrutin renouvelé, et d'autre part, la mesure de la représentativité des organisations syndicales dans le collège des chefs d'exploitation et dans celui des salariés – qui a des répercussions sur la composition d'autres instances collégiales et sur le versement des aides publics aux syndicats.

B. PROGRAMME 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION

Piloté par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le programme vise à mener des expérimentations et à détecter les innovations de terrain, afin d'améliorer les capacités d'anticipation et de pilotage dans les territoires et d'optimiser la production et l'usage des données et méthodes, pour *in fine* renouveler les formes d'exercice de l'activité agricole.

ÉVOLUTION EN 2019 DES CRÉDITS DU P 776 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2018

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	Évolution
1 <i>Recherche appliquée et innovation</i>	70,70	70,70	–	70,70	70,70	–
2 <i>Fonction support</i>	0,30	0,30	–	0,30	0,30	–
Totaux	71,00	71,00	–	71,00	71,00	–

La ventilation des crédits suivra quatre axes d'action en 2019 :

– 39,20 millions d'euros seront affectés, dans le cadre du PNDAR, aux programmes pluriannuels des instituts techniques agricoles (ITA) et de l'association de coordination technique agricole (ACTA) ;

– 5,30 millions d'euros bénéficieront à des actions thématiques transversales et à des travaux de recherche mutualisés sur des thématiques prioritaires d'intérêt commun (notamment en matière d'élevage) ;

– 2,20 millions d'euros seront réservés à des chantiers d'actualité, voire à des situations d'urgence, qui se manifesteront au cours de l'année ;

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

Parmi ces derniers, **les travaux de recherche sur les semences**, évalués par le comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées, **et sur la lutte contre le dépérissement du vignoble**, codirigés par le Conseil national des interprofessions des vins à appellation d'origine et à indication géographique (CNIV), **retiennent particulièrement l'intérêt des rapporteurs spéciaux.**

III. DES AVANCÉES, MAIS AUSSI DE NOMBREUSES INTERROGATIONS MARQUENT LA RÉFORME DE LA PAC POST 2020

Lancée en 1962, la politique agricole commune (PAC) est l'une des réalisations les plus anciennes de la construction européenne et est aujourd'hui, avec la monnaie unique pour les États membres qui l'ont adoptée, son champ d'intervention le plus intégré.

La PAC connaît à la fin 2018 et au début 2019 une double actualité, marquée en outre par la perspective de la sortie du Royaume-Uni : d'une part, la révision de son architecture et de ses priorités, actuellement en cours de discussion et sur laquelle la France est particulièrement investie, et d'autre part, la négociation du futur cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, dont les premiers chiffres annoncés avant l'été faisaient état de crédits à destination de la PAC en baisse d'environ 5 %.

Les rapporteurs spéciaux se sont rendus le 27 septembre 2018 à Bruxelles, où ils se sont entretenus de manière approfondie avec des personnalités du Parlement européen, de la représentation permanente de la France et de la Commission européenne.

Ils rappellent que, sur le fondement des articles 88-4 et 88-6 de la Constitution, **l'Assemblée nationale a récemment adopté deux résolutions européennes** : la première est relative à une agriculture durable pour l'Union européenne⁽¹⁾ et la seconde à la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de la Commission sur les futurs plans stratégiques nationaux⁽²⁾. La coopération des parlements nationaux avec leurs homologues et avec les institutions européennes doit permettre de travailler à une réforme plus juste.

S'agissant du calendrier, le doute est permis sur la capacité des institutions de l'UE à conclure le chantier de fond avant la fin de l'année 2018 et à terminer l'examen du CFP d'ici aux élections du Parlement européen, en avril 2019.

(1) *Proposition de résolution européenne relative à une agriculture durable pour l'Union européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes, par MM. Alexandre FRESCHI et André CHASSAIGNE (n° 1018 du 31 mai 2018), rapport fait au nom de la commission des affaires économiques par M. Jean-Bernard SEMPASTOUS (n° 1094 du 20 juin 2018), et texte adopté (n° 150 du 28 juin 2018).*

(2) *Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune, par MM. Alexandre FRESCHI et André CHASSAIGNE (n° 1211 du 25 juillet 2018) et texte adopté (n° 1701 du 25 août 2018).*

A. LA PAC DOIT ÊTRE PLUS SIMPLE ET PLUS AMBITIEUSE

Parmi les constats justifiant une réforme substantielle de la PAC, figurent son manque d'efficacité en raison de lourdeurs administratives et la nécessité de renforcer ses objectifs en matière de préservation de l'environnement.

1. Améliorer la subsidiarité et la réactivité

Dans la proposition de la Commission européenne, présentée le 1^{er} juin 2018, la simplification et la modernisation des règles de gestion de la PAC constituent une priorité pour la rendre plus performante.

Le nouveau modèle en cours de discussion est donc fondé sur un meilleur équilibre dans la répartition des compétences entre l'Union et les gouvernements nationaux, et le cas échéant les autorités régionales : il s'agit de s'adapter à la grande diversité des situations agricoles selon les territoires.

S'ils saluent cette volonté de coller finement aux besoins locaux, les rapporteurs spéciaux ne sauraient concevoir la simplification de l'action publique européenne comme une simple coordination de vingt-sept politiques agricoles, qui risquerait d'entraîner des distorsions de concurrence.

C'est pourquoi ils se félicitent que l'intégralité de leurs interlocuteurs bruxellois ait confirmé que des objectifs partagés seront poursuivis et que **le recours à de nouveaux « plans stratégiques » distincts pour chaque pays ne se traduira pas par une « renationalisation » de la PAC.** Au-delà d'indicateurs méthodologiques communs, doivent donc être définies ensemble les caractéristiques essentielles des interventions en faveur des exploitants agricoles et de la conditionnalité des aides.

Plusieurs dispositifs sont rénovés en vue d'une PAC gérée au meilleur échelon et optimisée. Deux exemples peuvent être cités, sur le premier pilier :

– **la liste des secteurs ou des productions éligibles aux aides couplées au revenu** que les États membres peuvent octroyer pour augmenter la compétitivité et la durabilité dans certains secteurs ou bien pour répondre à une crise, jugée trop restrictive et donc peu efficace, **a été élargie aux cultures non alimentaires**, à l'exclusion des arbres, utilisées pour la production de produits pouvant remplacer les matériaux fossiles (biomatériaux), et 2 % supplémentaires pourront être utilisés afin de soutenir spécifiquement la production de protéagineux, sur laquelle l'Europe est actuellement importatrice. Contrairement à ce qui est aujourd'hui le cas, les plans stratégiques nationaux devront documenter la contribution de ces aides couplées à l'atteinte des buts de la PAC ;

– le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) portera 400 millions d'euros par exercice, au moins (les crédits non consommés seront reportés et tout dépassement sera compensé), pour établir une **nouvelle réserve agricole**, sous la forme d'un « filet de sécurité » pour stabiliser un segment du marché déstabilisé

par une crise. En effet, la provision actuelle s'est révélée complexe et peu opérationnelle pour les agriculteurs.

La réussite de la future PAC passera par sa facilité de compréhension par les agriculteurs et sa simplicité d'application par les pouvoirs publics.

2. Garantir l'équilibre entre les deux piliers et approfondir l'objectif en faveur de la transition environnementale

Il est prévu de maintenir la possibilité pour les États membres de transférer jusqu'à 15 % des enveloppes dédiées aux aides directes (premier pilier) vers le FEADER (deuxième pilier), et inversement, avec une augmentation éventuelle de 15 % supplémentaires uniquement dans ce second sens pour des projets favorables à l'environnement et au climat.

Les rapporteurs spéciaux sont conscients que les transferts du premier au second pilier sont perçus comme des « prélèvements » par de nombreux professionnels de l'agriculture conventionnelle. Dès lors, ils estiment préférable de doter le second pilier dès le départ de 12 milliards d'euros de plus que ce qui est actuellement envisagé, plutôt que d'abonder le premier pilier avant de procéder à des déversements. Si le premier pilier est favorable à la France, il faudra suffisamment créditer le second pour éviter des difficultés de transferts ultérieures.

Les rapporteurs spéciaux estiment intéressante la **proposition de certaines régions tenant à intégrer certaines aides comportementales dans le premier pilier**, afin que les paiements directs eux-mêmes contribuent à une orientation des pratiques favorables à l'environnement.

S'agissant de l'ambition de l'Union pour une agriculture plus durable, **l'introduction des « eco-schemes » dans le premier pilier** est particulièrement intéressante. Il s'agit d'un nouveau mode de soutien financier, reposant sur le volontariat des exploitants. Les rapporteurs spéciaux se félicitent que la France ait convaincu un grand nombre de ses partenaires qu'il est souhaitable de rendre la mise en œuvre des « eco-schemes » dans chaque État membre, tout en laissant une grande souplesse dans la définition de leurs contenus, en complémentarité avec les mesures du second pilier comme les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), la détermination de l'enveloppe budgétaire globale et le choix d'un paiement additionnel à l'aide découplée de base de base ou d'un versement indépendant prenant en compte les surcoûts et de manques à gagner de pratiques plus favorables au climat et à la biodiversité.

En outre, le suivi des plans nationaux par la Commission intègre des indicateurs qui répondent à une demande sociétale forte, comme le bien-être animal, un usage plus raisonné des antibiotiques ou la qualité des aliments.

B. ELLE DOIT ÊTRE DOTÉE DE MOYENS À LA HAUTEUR

Le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période **2014-2020** comportait une enveloppe de **408,3 milliards d'euros** pour la PAC, dont 312,7 milliards d'euros pour les dépenses de marché et les aides directes (premier pilier) et 95,6 milliards d'euros pour le développement rural (second pilier).

Pour **2021-2027**, la Commission a proposé un total de **365 milliards d'euros, dont 266,2 milliards d'euros au titre du FEAGA et 78,8 milliards d'euros au titre du FEADER** (prix courants). La diminution de 63 milliards d'euros s'explique principalement par le *Brexit*, dans la mesure où le Royaume-Uni était contributeur à hauteur de 12 à 13 milliards d'euros par an au budget de l'Union européenne. Pour la France, le retour serait de 50 milliards d'euros sur le premier pilier et de 8,7 milliards d'euros sur le deuxième, soit respectivement 7,7 milliards d'euros et 1,2 milliard d'euros par an.

Le 31 mai 2018, la France a pris l'initiative du « **mémorandum de Madrid** » pour le maintien des crédits de la PAC à son niveau de la dernière année de l'actuelle programmation. Aux six premiers cosignataires se sont ajoutés quatorze États-membres. Le soutien de l'Allemagne, exprimé le 19 juin 2018 lors du dernier conseil des ministres franco-allemand, occupe naturellement une place déterminante. Toutefois, certains États membres sont fermés à toute hausse des crédits affectés à la PAC, pour des raisons de régulation budgétaire et/ou parce qu'ils estiment prioritaires d'autres buts, comme la sécurité ou l'emploi.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du mercredi 24 octobre 2018, la commission a examiné les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et du compte spécial Développement agricole et rural.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial (Politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture et Développement agricole et rural). Le rapport spécial qu'Émilie Cariou et moi-même présentons concerne les programmes *Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières* et *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* ainsi que le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (CASDAR). Il porte également sur la pêche. En revanche, il ne porte pas sur le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, dont traitera Michel Lauzzana.

J'aborderai donc, en premier lieu, le montant et la ventilation des crédits sur lesquels le Parlement est appelé à se prononcer et, en second lieu, plusieurs points méritant une attention particulière.

Commençons par la programmation budgétaire pour 2019. Au titre de la mission – fonds de concours et attributions de produits compris –, le Gouvernement demande pour 2019 l'ouverture de 2,77 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,86 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). On constate une baisse de 16,6 % par rapport à 2018, mais cette baisse est essentiellement optique : elle s'explique par le recalibrage de la provision pour aléas, qui passe de 300 à 200 millions d'euros, en raison d'une baisse anticipée de la facture liée aux refus d'apurement notifiés par la Commission européenne et par l'allocation de moindres dépenses aux mesures agro-environnementales et climatiques – le Fonds européen agricole pour le développement rural arrivant en fin de programmation – ainsi qu'aux aides à l'agriculture biologique – l'exécutif continuant à favoriser la conversion plutôt que le maintien en culture biologique. Enfin le projet de loi de financement de la sécurité sociale devait prévoir la suppression du dispositif « travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi » agricoles (TO-DE), mais il sera finalement transformé.

À périmètre constant, donc, le budget est reconduit.

Pour le CASDAR, la demande d'autorisation s'élève à 136 millions d'euros en AE et en CP : le montant est repris à l'identique par rapport à 2018.

Ce budget appelle de notre part des commentaires positifs, mais aussi d'autres remarques plus vigilantes.

S'agissant des points que nous saluons, je citerai : l'annonce d'un retour à la normale du calendrier de versement des aides « PAC » par l'Agence de services et de paiement (ASP), même si nous resterons attentifs, car cette promesse a déjà été faite aux agriculteurs l'année passée, avant de ne pas être tenue en raison de difficultés informatiques et des nombreux critères très hétérogènes retenus par les régions ; l'augmentation de la redevance pour pollution diffuse et le doublement progressif des moyens du fonds de structuration « Avenir bio », qui passeront de 4 à 8 millions d'euros ; enfin, naturellement, la réforme de la fiscalité agricole, avec l'instauration de la déduction pour épargne de précaution et le recentrage de l'aide aux jeunes agriculteurs sur ceux dont les revenus sont les plus modestes.

Une dizaine de députés de toutes tendances ont été associés au groupe de travail qui a préparé cette révision de la fiscalité. Nous nous félicitons de son adoption en première

lecture, mais je souhaite que d'autres amendements viennent améliorer, en nouvelle lecture, le sort des jeunes agriculteurs.

J'en viens à certains éléments qui suscitent notre interrogation et sur lesquels nous souhaiterions des réponses rapides et concrètes de la part du Gouvernement.

Certes, l'exonération de cotisations sociales patronales dans le cadre du dispositif TO-DE est reconduite sous d'autres modalités, mais qu'en est-il de l'avancement au 1^{er} janvier 2019 de la réduction du coût du travail ? Cette mesure était présentée par le Premier ministre comme une compensation, certes partielle, de la fin pure du TO-DE. Or, le ministre de l'agriculture nous a fait savoir hier que cette suppression des charges jusqu'à 1,15 fois le SMIC permettrait une économie de 105 millions d'euros sur les 144 millions jusqu'à présent dévolus au TO-DE. Nous pensons qu'il ne faut pas renoncer à ce signal très attendu par un secteur fortement exposé à la concurrence internationale.

Alors que le volet agricole du grand plan d'investissement (GPI) repose moins sur des crédits dédiés que sur des outils tels que des garanties de prêt, on entend dire que le ministère envisage d'y affecter une part du reliquat de la provision pour aléas de 2018. Il y a au contraire urgence à la mobiliser pour aider les agriculteurs touchés par la sécheresse, dans plusieurs de nos régions, et par la peste porcine africaine, qui nous talonne puisqu'elle sévit aujourd'hui en Wallonie. L'Allemagne a débloqué 170 millions d'euros sur fonds fédéraux, complétés par les Länder, pour faciliter l'achat de fourrage. Les agriculteurs allemands se fournissent ainsi en France, réduisant les stocks et poussant les prix à la hausse.

Enfin, si la mise en place d'une option révocable pour le passage à l'impôt sur les sociétés correspond indéniablement à la levée d'un frein psychologique, ce mouvement ne sera pas synonyme de neutralité fiscale. Nous estimons donc crucial de tenir compte des autres taxations appliquées au moment du changement de régime et d'éviter les effets d'aubaine permis par l'alternance entre l'imposition à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon le montant des sommes en jeu.

Je ne voudrais pas terminer mon intervention sans parler de la pêche. Les pêcheurs ont trois préoccupations en ce moment : l'augmentation du prix du gazole ; la perspective du Brexit et la nécessité réaffirmée d'une négociation globale au niveau européen ; l'interdiction du rejet de poissons en mer à compter du 1^{er} janvier prochain, enfin, qui se heurte à leur vive réticence car cette mesure est très difficile à mettre en œuvre sur leurs bateaux et dans les ports, lesquels ne sont pas préparés à une telle évolution.

M. Michel Lauzzana, rapporteur spécial (*Sécurité alimentaire*). Le programme 206 *Sécurité alimentaire* retrace, au sein de la mission *Agriculture*, les crédits consacrés à la qualité de l'alimentation. Il permet de conduire la prévention et la gestion des crises sanitaires, tout en veillant à la qualité de notre alimentation comme de nos exportations. Je ne voudrais pas oublier le sujet du bien-être animal et des politiques sanitaires régaliennes, telles que nous les retrouvons par exemple dans les plans « Ecoantibio 2 » et « Ecophyto 2+ ».

Sur le plan budgétaire, ce programme est doté de 536,8 millions d'euros en CP, soit une diminution de 15,3 millions d'euros cette année. Cette diminution s'explique cependant, d'une part, par le fait que le contentieux relatif aux retraites vétérinaires est en voie de règlement, et d'autre part, par la perspective du remboursement par l'Union européenne des dépenses engagées contre l'influenza aviaire, notamment pour le dédommagement des exploitants.

Puisque ce programme concerne la sécurité alimentaire, je voulais dire quelques mots sur Lactalis. J'étais vice-président de la commission d'enquête, et j'ai proposé une nouvelle répartition des compétences entre les différentes autorités en charge de la sécurité

alimentaire, afin qu'il y ait, en cas de crise alimentaire, un chef de file unique, voire un seul service responsable. Les récents rebondissements de l'affaire Lactalis montrent qu'une adaptation de nos services de la sécurité alimentaire est nécessaire.

Je ne reviendrai pas sur l'étiquetage des produits alimentaires, puisque nous en avons déjà parlé, mais le Nutri-Score devrait être généralisé à tous les produits.

Je souhaite également évoquer l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, qui a réussi à obtenir 40 équivalents temps plein (ETP) de plus en raison du recours accru à son expertise que le Brexit ne manquera pas de provoquer. C'est une bonne chose, et cette agence devrait d'ailleurs retenir davantage notre attention, car la sécurité alimentaire est un sujet auquel la population est de plus en plus sensible.

Enfin, j'ai relayé hier auprès du ministre les préoccupations exprimées par de petites entreprises et start-up de ma région, la Nouvelle-Aquitaine, qui est la plus grande région agricole de France. Selon ces entreprises, qui travaillent dans le biocontrôle, les procédures d'habilitation et d'homologation qui leur sont appliquées sont calquées sur celles des produits phytosanitaires ; ce sont donc des procédures lourdes, longues et coûteuses, auxquelles elles ont difficilement accès. Or, le développement du biocontrôle est une nécessité si nous voulons faire évoluer notre agriculture. Il faudrait donc que nous adaptions nos procédures en conséquence.

Mme Valérie Rabault. Au cours de la discussion du projet de loi sur l'agriculture et l'alimentation, nous avons adopté un amendement qui demandait au ministère de l'agriculture de nous fournir les données des aides « PAC », département par département et pilier par pilier, de façon à connaître le détail des montants non versés et des retards. Avez-vous obtenu ces données ? Les présenterez-vous dans le rapport ?

Mme Véronique Louwagie. Vous avez évoqué, monsieur Pellois, les retards de paiement, en nous disant que la situation s'était améliorée mais que vous restiez vigilant. Je voudrais insister sur le fait que les retards persistent : même s'il y a eu effectivement une amélioration, c'est une situation dont je ne pense pas qu'on puisse se satisfaire. Nous entendons parler de problèmes informatiques depuis 2015, et il est indécent de continuer de délivrer le même message aux agriculteurs, quatre ans après ! Songez qu'il y a des aides au titre de 2017 qui ne sont toujours pas versées... Quelqu'un a-t-il l'intention de conduire une mission d'audit à l'ASP ?

M. Vincent Ledoux. Je voulais revenir sur les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières. Dans *Le Monde*, il y a quelques jours, sont parus quelques éléments du rapport de M. Michel Lalande, préfet des Hauts-de-France, qui s'inquiète du faible niveau de mobilisation de l'État dans la perspective d'un Brexit « dur », qui nécessiterait, semble-t-il, de multiplier par cent le nombre d'agents dédiés.

Certes, il n'y a guère de raison que le saumon d'Écosse soit plus dangereux après le Brexit qu'avant, mais il ne faudrait pas que nous souffrions d'une crise sanitaire en raison de « trous dans la raquette ». Il faut au contraire s'en prémunir, principe de précaution oblige.

La filière pêche, en particulier, devra être encore plus soutenue et structurée. Notre collègue Paul Christophe s'était interrogé sur la pêche électrique, qui est soumise à un pilotage européen. Où en est-on sur cette question ?

M. Jean-Paul Dufrègne. J'aimerais avoir davantage de précisions sur les moyens prévus en réponse à la sécheresse. Le rapporteur spécial a indiqué que d'autres pays vont plus vite que nous, notamment l'Allemagne, qui a déjà débloqué des moyens. Les agriculteurs allemands viennent acheter en France des fourrages dont nous ne disposerons donc plus par la suite, malgré les besoins.

Il y a aussi la méthanisation, qui pose une vraie question sur l'emploi des matières premières. J'aimerais que vous précisiez davantage les moyens prévus, là aussi, étant entendu que les procédures sont vraiment très longues et parfois contradictoires compte tenu des critères auxquels on doit répondre.

S'agissant des forêts, y a-t-il une surexploitation en France ? Les salariés de l'Office national des forêts (ONF) l'affirment. Vous savez qu'ils ont lancé une marche depuis les quatre coins du pays et qu'ils arriveront demain dans la forêt de Tronçais, dans l'Allier. Ils disent que l'on veut faire du chiffre avec le bois, ce qui conduirait à abattre des chênes beaucoup trop tôt.

Pour finir, je suis satisfait en ce qui concerne la fiscalité – je pense notamment au dispositif d'épargne de précaution qui a été créé : c'est une bonne mesure.

M. Charles de Courson. On a traditionnellement beaucoup de mal à voir clair dans la mission budgétaire *Agriculture* à cause des fonds européens, qui viennent souvent en substitution des fonds nationaux. J'ai été rapporteur spécial de ce budget pendant une dizaine d'années : j'essayais alors de reconstituer les montants effectifs, c'est-à-dire la somme des crédits nationaux et européens. Les ministres successifs ont toujours eu tendance à nous expliquer que les crédits nationaux étaient en baisse, certes, mais que les fonds européens augmentaient. Or ils n'augmentent pas, puisqu'ils sont sous enveloppe. Pourriez-vous nous éclairer ?

L'axe 1 du programme 149 a notamment pour objectif de faire passer de 8 % à 15 % les superficies cultivées en agriculture biologique. L'indicateur figurant à la page 11 du « bleu » budgétaire montre qu'on est à 8 % selon les dernières estimations. Comment passera-t-on à 15 % d'ici à 2022 ? Pourriez-vous apporter quelques précisions sur les moyens prévus ? Comme on progresse d'à peu près 1 point par an, il faudrait arriver à doubler le rythme actuel.

Pour ce qui est du changement des pratiques, le programme 206 comporte un indicateur qui est la maîtrise de l'utilisation des pesticides et des antibiotiques. Dans le cadre du plan « Écophyto », l'objectif pour 2018 était de 77,4 millions de « doses unités de pesticides » vendues, mais on serait en réalité à 83,4 millions, c'est-à-dire très au-dessus de la cible. Il est prévu de redescendre à 73,4 millions dès 2019 puis à 66,4 millions en 2020 : comment va-t-on faire ? Ces objectifs sont-ils crédibles ?

En ce qui concerne les parts de marché, on constate un effondrement de notre balance commerciale dans le domaine agroalimentaire : elle est devenue déficitaire hors vins. Selon l'indicateur 1.2 qui figure à la page 20, on devrait remonter la pente, après avoir perdu 5 % de parts de marché en 2016 et 1,5 % en 2017. L'objectif pour 2018 était de gagner 1 %, mais on serait apparemment à 0 – cela ne correspond pas à ce qu'on me dit : la situation continuerait, en réalité, de se dégrader. La prévision pour 2019 est un gain de 0,3 %, tandis que la cible pour 2020 est de gagner 0,5 %. Pourriez-vous commenter un peu l'augmentation des moyens prévus pour les actions de promotion ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Le rapporteur spécial nous dit que le dispositif TO-DE a été reconduit sous une autre forme. Or le nouveau dispositif est totalement différent. Cela représente une perte importante pour le monde agricole sur le plan des travailleurs saisonniers.

Un mot aussi sur l'action 22, relative à la gestion des crises et des aléas de la production agricole : il est bon d'avoir une politique dans ce domaine, car chacun voit bien que notre agriculture subit de plus en plus d'événements climatiques, qui l'affectent beaucoup, mais les crédits de ce programme ne représentent que 0,3 % du total de notre

politique agricole. Avec seulement 5,4 millions d'euros, il paraît difficile de considérer qu'il y aura de vrais moyens d'intervention.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Je ne vais sans doute pas répondre de manière exhaustive à toutes les questions, mais je vais essayer d'apporter quelques éléments d'appréciation.

Le rapport sur la politique agricole commune (PAC) est paru hier, me semble-t-il, ce qui expliquerait que vous n'ayez pas pu en prendre connaissance pour le moment.

S'agissant de l'ASP, je peux vous dire que les montants dus au titre de l'année 2015 ont été totalement payés, que c'est également le cas pour 2016 en ce qui concerne les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et la filière « bio », et que les paiements pour 2017 auront lieu avant la fin de l'année. Nous avons dénoncé la situation l'année dernière, mais on ne peut pas dire qu'elle soit aujourd'hui défavorable : on a nettement progressé et il y aura un retour à la normale à la fin de l'année – comme c'est dans deux mois, on a une appréciation à peu près correcte de ce qui va se passer à ce moment-là. On ne peut donc plus parler de crise au niveau de l'ASP. Il y en a eu une, qui était sérieuse, et qui a été dénoncée par les ministres et par toute la profession, mais on ne peut pas faire comme si on était encore en situation de crise : cela ne correspond plus à la réalité. Nous considérons, après avoir reçu les organisations professionnelles et les représentants de l'ASP, que le sujet n'est plus aussi préoccupant que l'an dernier.

Dans le domaine de la pêche, le pilotage est européen, pour l'essentiel, en ce qui concerne les règles. Je ne vais pas revenir sur la pêche électrique ou celle à la coquille Saint-Jacques : il y a toujours des incidents entre pêcheurs, mais on essaie de trouver des solutions au sein de l'Union européenne.

Quant à la sécheresse, nous faisons les mêmes commentaires que vous sur la difficulté de trouver des fourrages.

On entend tout et son contraire à propos de la surexploitation des forêts. Certains affirment que l'on ne sait pas les exploiter, et d'autres qu'elles sont surexploitées. Je crois qu'il faut regarder la question de plus près. Il me semble qu'il n'y a pas de surexploitation, mais plutôt une augmentation de la part des forêts sur le territoire national.

L'ensemble des fonds destinés à l'agriculture sont retracés dans une annexe du rapport, qui reprend l'ensemble des données. Le ministre de l'agriculture a évoqué hier soir, devant la commission des affaires économiques, un total de 23 milliards d'euros consacrés à l'agriculture, dont plus de 9 milliards en provenance de l'Union européenne. Vous aurez tous les détails dans le rapport.

J'ai un peu la même appréciation que Charles de Courson à propos du bio. Compte tenu de la progression que nous avons connue jusqu'à présent, il y aura peut-être des difficultés pour arriver à 15 %. L'objectif était d'ailleurs plus faible au début de la législature. Néanmoins, on constate sur le terrain qu'il y a une accélération des conversions. On n'atteindra peut-être pas l'objectif qui a été fixé, mais ce serait déjà bien que 15 % des agriculteurs soient en bio ou en conversion.

Le plan « Écophyto » a été relancé, et vous savez que Dominique Potier y a consacré beaucoup d'énergie. Nous examinerons tout à l'heure un amendement qui vise à encourager les fermes du réseau « Démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires » (DEPHY).

Je n'ai peut-être pas utilisé une expression très heureuse au sujet du TO-DE. Il y aura une perte d'environ 30 millions d'euros, mais un certain nombre d'agriculteurs sortiront largement gagnants de la réforme des exonérations de charges, et l'on retrouvera progressivement un équilibre.

Quant aux montants affectés à la gestion des crises, il ne faut pas oublier les 200 millions d'euros mis en réserve : ils pourront alimenter les crédits dans ce domaine. On a toujours essayé de faire face aux crises et aux aléas, et on continuera de le faire l'année prochaine.

M. Michel Lauzzana, rapporteur spécial. Le plan « Écoantibio » fonctionne : nous sommes en très bonne voie en ce qui concerne l'objectif de réduction de 50 % des antibiotiques en 2021. Les résultats sont vraiment très encourageants. Ce n'est pas le cas, en revanche, pour le plan « Écophyto ». Il y a eu des difficultés et du retard, et vous savez que nous sommes passés à un deuxième plan – on en est même à un plan « Écophyto 2 + » qui devait être finalisé en octobre – mais nous pourrions en reparler avec le ministre en séance. Les objectifs que l'on s'était fixés dans le cadre d'« Écophyto » sont maintenus, mais il y a eu une révision des actions menées. Pour mémoire, on avait prévu de former les agriculteurs à une utilisation responsable des pesticides, de créer un réseau de fermes pilotes afin de mutualiser les bonnes pratiques, de mettre en ligne des bulletins de santé du végétal dans chaque région et de mettre en œuvre un programme de contrôle de tous les pulvérisateurs utilisés pour l'application des produits phytosanitaires.

Mme Émilie Cariou, rapporteure spéciale (*Politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture et Développement agricole et rural*). Comme l'a dit M. Pellois, on entend tout et son contraire à propos de la forêt. On voit que les ressources françaises sont sous-exploitées quand on se compare à d'autres pays européens, mais on peut aussi déplorer une surexploitation dans certaines forêts. Cela montre l'absence de structuration réelle de la filière. C'est pourquoi le Gouvernement a présenté un plan interministériel qui concerne aussi bien l'amont que l'aval. Il faut redévelopper des filières, avoir une gestion responsable et durable des forêts tout en recréant des débouchés industriels.

Le montant de 0,3 % que Mme Dalloz a cité ne concerne que le dispositif « Agriculteurs en difficulté », dit « Agridiff », et le Fonds d'allègement des charges : il existe d'autres outils pour faire face aux crises qui sont logés dans d'autres cadres, et il y a également la provision pour aléas, qui n'est pas encore complètement consommée à ce stade – on peut faire face, grâce à cet outil, à d'autres crises qui se surajouteraient.

Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas. Je voudrais faire une rectification au sujet du dispositif TO-DE. Avec le plafond d'exonération de 1,15 fois le SMIC qui a été négocié en début de semaine, la profession agricole n'est plus perdante, mais gagnante à hauteur de 34,2 millions d'euros. La suppression du TO-DE s'accompagnait initialement d'une perte de 70 millions, mais on n'en est plus là. Quelques filières resteront perdantes à l'intérieur de la profession, mais on arrive à l'équilibre pour la viticulture et à 3 millions d'euros de perte pour les cultures spécialisées, contre 52 millions d'euros au départ. On peut se féliciter de la bonne négociation qui a eu lieu.

M. Jean-Baptiste Moreau, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (*Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*). Je voudrais répondre aux interrogations de Charles de Courson sur notre balance commerciale et la diminution des parts de marché. Nous sommes confrontés à un double problème. Il y a d'abord la chute de la marge globale et de la compétitivité de nos industries agroalimentaires, notamment à cause de la guerre des prix menée par la grande distribution, qui a fait perdre un certain pourcentage de marge et qui a nui à la capacité d'innovation, pour se projeter à l'exportation, et à la capacité d'explorer de nouveaux marchés – les marges se réduisant, on se contente du strict minimum. Je ne sais pas comment présenter le second problème d'une manière politiquement correcte : un marché s'est ouvert en Chine, mais l'administration est insuffisamment réactive, ce qui fait qu'on subit des contingences administratives alors qu'on pourrait déjà exporter un certain nombre de produits agroalimentaires.

M. Philippe Chassaing. En ce qui concerne le TO-DE, pouvez-vous nous dire précisément quelles seront les exonérations applicables ?

M. Charles de Courson. L'évolution des parts de marché donne une mesure objective de notre perte de compétitivité. Jean-Baptiste Moreau a présenté un certain nombre d'éléments, mais il n'y a pas que des problèmes administratifs. Comme notre collègue l'a souligné lui-même, il existe aussi un véritable problème de perte de compétitivité dans notre industrie agroalimentaire. Or il n'y a plus d'agriculture sans elle. La question est de savoir ce qu'il faut faire, quels sont les moyens et si la politique menée est à la hauteur. Je rappelle que notre balance commerciale est devenue déficitaire pour les fruits et légumes, et que ça dépend des secteurs pour la viande. Il n'y a plus que dans la viticulture que l'on est excédentaire, mais on perd des parts de marché dans ce domaine, contrairement à ce que l'on entend dire, y compris dans le haut de gamme. Il faut savoir que le champagne ne représente aujourd'hui qu'à peine 9 % du marché mondial des vins effervescents : notre part de marché est en baisse face à la concurrence des vins espagnols et italiens. On pourrait aussi donner l'exemple du cognac, et beaucoup d'autres encore. Il ne faut pas croire que la filière viticole échappe à ces difficultés.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Sans vouloir engager un débat sur ce sujet, je rappelle que l'on essaie, depuis plusieurs années, de rendre notre politique à l'export plus rationnelle à l'égard des pays cibles, en travaillant sur « l'organisation France », si je puis dire : cela se met en place progressivement. Tout le travail mené dans le cadre des interprofessions et des filières peut aussi permettre d'avoir des politiques à l'export plus efficaces. J'ajoute que les difficultés des industries agroalimentaires qui sont liées au niveau nettement plus élevé des charges de personnel en France sont en train de s'estomper. Il faut donc garder un certain optimisme. La politique qui est l'œuvre n'est pas désordonnée : on est au contraire en train de rationaliser les choses dans le sens d'une plus grande efficacité.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 39 et état B

La commission examine l'amendement II-CF294 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Nous vous proposons d'allouer des fonds supplémentaires à l'ONF, où il est désormais question de supprimer 300 postes chaque année pendant cinq ans. Il y a très certainement derrière cette évolution un objectif d'externalisation des services forestiers, voire de privatisation, une fois que l'on aura rendu l'ONF presque inefficace.

En ce qui concerne le climat et les émissions de gaz à effet de serre, pour lesquelles la France est très largement au-dessus des engagements qu'elle a souscrits dans le cadre des accords de Paris, le maintien d'écosystèmes et de forêts qui absorbent 15 % de nos émissions de gaz à effet de serre devrait évidemment constituer une urgence et un combat essentiel. Or l'ONF est affaibli.

Dernière observation, les forêts françaises occupent plus d'un tiers du territoire national mais ce secteur n'emploie que 440 000 personnes, alors qu'il représente 1,5 million d'emplois en Allemagne, dont la surface forestière est pourtant deux fois moindre que la nôtre. Ceux qui font sans cesse de l'Allemagne un modèle feraient bien de s'en inspirer en la matière, afin que l'on soit un peu plus à la hauteur quand il s'agit de préserver les forêts.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Cet amendement vise à augmenter le financement de l'ONF, mais il y a une imprécision : le tableau du dispositif transférerait 188,851 millions d'euros à l'Office, quand l'exposé sommaire évoque un montant de 10 millions d'euros – je comprends que c'est en réalité ce que vous souhaitez.

Sur le fond, le Gouvernement ne demande pas à l'ONF de réaliser un effort disproportionné de maîtrise de ses effectifs : nous avons auditionné son directeur général, qui trouve la trajectoire faisable et même justifiée.

L'ONF n'est pas sans ressources : il bénéficie du produit de l'entretien et de l'exploitation des forêts publiques, ce qui représentait 324,10 millions d'euros en 2017, et il perçoit des subventions pour charges de service public, dont un versement compensateur qui s'élève à 140 millions d'euros, une dotation de 26 millions d'euros pour ses missions d'intérêt général, telles que la contention des dunes du littoral atlantique, et une contribution exceptionnelle de 12,5 millions d'euros.

Enfin, le nouveau plan d'action interministériel pour la forêt, qui a été lancé en septembre 2018, doit se traduire par des mesures plus ambitieuses au cours des prochaines années. Je peux vous assurer que nous suivrons de manière approfondie l'application de ce plan lors du prochain printemps de l'évaluation.

Pour toutes ces raisons, je propose de retirer l'amendement et de reprendre ce débat lorsque nous examinerons le projet de loi de règlement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Charles de Courson Il y a un vrai problème avec l'ONF : connaissez-vous beaucoup d'établissements publics à qui l'on confie gratuitement un bien appartenant à l'État et qui bénéficient de la totalité des revenus qui en résultent ? Les forêts domaniales sont la propriété de l'État, et celui-ci devrait les louer à l'ONF, comme il le ferait pour un opérateur normal. Aujourd'hui, l'ONF conserve l'ensemble des recettes provenant de ces forêts.

S'agissant des forêts communales, savez-vous que le taux de prélèvement a été porté à 13 % alors qu'il était de 7 % quand j'ai été élu député pour la première fois, il y a vingt-cinq ans ? Le coût est compris entre 4 et 5 % quand on fait gérer des forêts par des opérateurs privés. Un vrai problème de compétitivité se pose, et le directeur général de l'ONF en est parfaitement conscient. Les forêts communales ou intercommunales de l'Est et du Nord financent l'action de l'ONF dans les forêts du Sud, dont beaucoup ont peu de valeur – la gestion des maquis n'a pas de valeur économique.

Au lieu de l'amendement qui nous est proposé, je voudrais plutôt que l'on instaure de la clarté dans les comptes de l'ONF. J'avais demandé que ce soit fait quand j'étais le rapporteur spécial de ce budget, et il faudrait actualiser les chiffres. On devrait séparer ce qui concerne l'État et les collectivités territoriales. Est-il normal que l'on prélève 13 % sur les forêts du Nord et de l'Est pour financer le reste ? C'est de la solidarité « horizontale », comme on dit maintenant, et cela ne va pas.

Je signale qu'il y a aussi un débat sur un autre point : on a obligé en 2012 toutes forêts et tous les bois appartenant aux communes à se placer sous le régime forestier, alors qu'une partie y échappait. Là non plus, ce n'est pas normal.

M. le président Éric Woerth. Merci pour ces observations, qui sont judicieuses.

M. Éric Coquerel. Je ne sais pas si elles le sont vraiment... Si je comprends bien, l'idée de notre collègue serait de louer les forêts à un opérateur public qui est chargé d'un travail de préservation : c'est un peu étonnant !

M. le président Éric Woerth. Une telle mesure a du sens si l'on veut connaître la vérité des comptes.

M. Éric Coquerel. Je pense que l'on ne peut pas raisonner seulement en termes de rentabilité économique quand il s'agit des forêts : il y a aussi la rentabilité écologique. C'est ce qui justifie qu'il y ait un équilibre entre des forêts rapportant beaucoup et d'autres qui sont tout aussi essentielles du point de vue des gaz à effet de serre même si leur bois est

économiquement moins rentable. Les arguments que l'on vient d'entendre ne sont pas du tout à la hauteur de l'urgence climatique.

M. Charles de Courson. Éric Coquerel a raison sur le second point. J'avais d'ailleurs déposé, lorsque j'étais rapporteur spécial, un amendement visant à rendre les forêts éligibles au marché du carbone. Ce serait une véritable révolution intellectuelle. Je ne sais pas ce qu'en pensent les rapporteurs spéciaux.

M. le président Éric Woerth. Ce n'est pas l'objet de l'amendement.

M. Charles de Courson. Ne pourraient-ils pas déposer un amendement en ce sens ?

M. le président Éric Woerth. Vous pourrez le faire en vue de la séance publique.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF303 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. L'adoption de cet amendement permettra d'augmenter de 10 millions d'euros le budget de l'Observatoire de la formation des prix et des marges. On a créé un système dans lequel le soin de fixer les indicateurs de coûts de production est laissé aux interprofessions alors qu'elles connaissent des rapports de force déséquilibrés, en fonction de la taille des exploitants et des secteurs. Ce n'est pas satisfaisant, et nous estimons qu'il n'est pas normal que l'Observatoire ne dispose que de 3 ETP : il faudrait lui permettre de jouer un rôle accru.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Vous souhaitez renforcer le budget de cet observatoire, qui est placé auprès de FranceAgriMer : je comprends que la majoration serait de 10 millions d'euros, et non de 145,111 millions d'euros – c'est ce que prévoit en réalité votre amendement.

Sur la forme, on peut s'interroger sur la pertinence d'appeler « FranceAgriMer » le nouveau programme que vous proposez de créer alors que son objet est en réalité plus restreint – vous visez seulement l'Observatoire de la formation des prix et des marges.

Sur le fond, le débat relatif au rôle de cet observatoire a été tranché lorsque nous avons examiné le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM). Par ailleurs, l'observatoire peut s'appuyer sur les moyens des autres services de FranceAgriMer.

Dernière remarque, vous indiquez dans l'exposé sommaire de l'amendement que les interprofessions ne sont pas « en ordre de marche » : je vous invite à suivre attentivement les négociations commerciales qui se dérouleront en fin d'année, car elles répondront certainement à vos doutes. Je vous propose de retirer l'amendement afin d'attendre le résultat de ces négociations. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF490 de la commission des affaires économiques.

M. le rapporteur pour avis. La loi EGALIM a créé des outils qui permettront d'assurer une meilleure rémunération des produits agricoles. Ce texte a également relevé de 10 % le seuil de revente à perte, ce qui augmentera les marges de l'aval des filières agricoles sans que la redistribution de la valeur aux producteurs soit pour autant garantie – c'est pourquoi cette mesure a été instaurée pour une durée expérimentale de deux ans.

Je vous propose de créer un fonds public-privé de transition agricole, appelé « Initiative pour la transition agroécologique », qui sera sécurisé économiquement par les

distributeurs, les industries agroalimentaires et les collectivités locales *via* des engagements d'achats et une contractualisation sur le long terme. Ce fonds aura pour objectif d'offrir aux consommateurs des produits sains, de qualité et durables. De nombreux agriculteurs souhaitent s'engager dans la transition mais les risques et les freins sont nombreux – il existe des incertitudes sur les débouchés commerciaux, des difficultés techniques liées au changement des pratiques agricoles et des besoins de financement non couverts par l'offre bancaire actuelle.

Les besoins de financement des agriculteurs et de la première transformation afin de tenir les engagements pris par les filières à la suite des États généraux de l'alimentation s'élèvent à 4 milliards d'euros pour les cinq prochaines années. L'amendement II-CF490 permettrait de financer 15 % de ces besoins, soit 600 millions d'euros.

Un montant de 480 millions d'euros de financements privés pourrait ainsi être mobilisé dans le cadre d'une tranche dite « senior », la moins risquée, qui serait apportée par des institutions bancaires. Par ailleurs, 100 millions d'euros seraient mobilisés dans le cadre d'une tranche dite « junior », la plus exposée au risque, dont 30 millions seraient apportés par le budget de l'État et le reste par des investisseurs « à impact », c'est-à-dire à la recherche de bénéfices sociaux et environnementaux.

Un investissement en « première perte » de l'État permettrait de réduire le risque des investisseurs privés et, ainsi, de catalyser un cofinancement plus important. Un tel investissement de l'État, plus exposé au risque que le financement privé, réduirait le coût du financement total et permettrait d'adapter le niveau de risque et la durée des investissements aux besoins de la transition pour les agriculteurs participants. Le budget de l'État serait ainsi utilisé comme un levier de financement : si l'effet de levier est de 30 millions d'euros pour 600, cela signifie que chaque euro investi par l'État permettra d'obtenir un financement de 20 euros en provenance de fonds privés.

L'amendement prévoit, par ailleurs, 20 millions d'euros de crédits pour une assistance technique couvrant la structuration des projets, l'accompagnement individuel des agriculteurs ainsi que des démarches d'innovation et d'apprentissage collectif.

Pour conclure, je tiens à souligner que de nombreux groupes de la grande distribution et de l'industrie agroalimentaire sont prêts à s'engager dans une telle initiative.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Par cet amendement, vous proposez de créer un fonds de transition agricole, auquel l'État apporterait un financement public maîtrisé à hauteur de 30 millions d'euros pour sécuriser la tranche la plus exposée au risque bancaire, et de 20 millions d'euros au titre d'une assistance technique. L'essentiel du financement restant serait apporté par des investisseurs privés, dont les banques. Le dispositif d'ensemble serait donc profitable à l'amont, aux transformateurs, mais aussi à l'aval, aux consommateurs et à la puissance publique.

Nous n'avons pas expertisé votre proposition, acceptée hier en commission des affaires économiques, et, dans la mesure où il existe déjà des outils, qu'il s'agisse du volet agricole du GPI ou de Bpifrance, il convient de vérifier si la création d'un nouveau fonds est réellement nécessaire. C'est pourquoi je vous suggère de retirer cet amendement et de le représenter en séance publique, afin qu'une discussion puisse s'engager avec le ministre – à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement ayant été adopté hier en commission des affaires économiques, je ne peux que le maintenir.

M. Michel Lauzzana, rapporteur spécial. Pour ce qui est du fonds de transition agricole dont cet amendement propose la création, il me semble qu'il pourrait être fait appel à d'autres sources de financement – je pense notamment à la grande distribution.

Nous avons fait des efforts de sincérisation du programme 206, sur lequel il est ici proposé de prélever 50 millions d'euros. Alors que ce programme était systématiquement négatif, nous l'avons remis à niveau, et il ne serait pas logique de revenir aujourd'hui en arrière en amputant les crédits dont il est doté. En termes de compétitivité et d'affichage, il est important pour notre exportation que nous fassions en sorte de maintenir une agriculture de qualité, dont la sécurité alimentaire constitue un aspect essentiel. L'avenir n'est pas à l'agriculture intensive, mais à une agriculture dont la qualité va constituer un marqueur fort : c'est à cette condition que nous préserverons nos exportations. À mon sens, ce n'est donc vraiment pas le moment de réduire le financement de la sécurité alimentaire, qu'il faudrait au contraire augmenter afin de répondre à la demande croissante des consommateurs.

En résumé, si je n'ai rien contre le fonds de transition agricole, je suis tout à fait opposé à ce qu'il soit financé par une réduction des crédits du programme 206, ce qui reviendrait à déshabiller Pierre pour habiller Paul.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF278 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Par cet amendement, nous souhaitons financer un programme de diversification du secteur agricole à La Réunion, de sorte que l'île ne soit plus tributaire de la culture de la canne à sucre, qui y occupe une place prépondérante.

La fin des quotas sucriers imposée par l'Union européenne fragilise en effet le secteur en renforçant la concurrence. Par ailleurs, la monoculture intensive n'est pas sans poser certains problèmes en termes d'épuisement des sols.

Afin d'y remédier, nous proposons un transfert de crédits de 10 millions d'euros vers un nouveau programme pour la diversification du secteur agricole à La Réunion.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Vous souhaitez soutenir l'agriculture à La Réunion, notamment en facilitant sa diversification, alors que la canne à sucre y a un poids prépondérant. Si nous partageons cet objectif, deux limites apparaissent à la lecture de votre amendement.

Premièrement, le secteur de la canne à sucre n'est pas important uniquement à La Réunion. La filière représente ainsi respectivement 37 %, 16 % et 52 % de la surface agricole utile dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion ; deuxièmement, la mission *Agriculture*, via l'Office pour le développement agricole des DOM et l'ASP, attribuera déjà plus de 124 millions d'euros d'aides à ce secteur en 2019, dont 20,4 millions d'euros au titre du programme européen d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité. Ces aides soutiennent les exploitants connaissant des difficultés dans la filière canne à sucre et leur donnent de l'oxygène pour diversifier leur activité et se prémunir d'un retournement du marché sucrier. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF282 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. La majorité a récemment refusé d'inscrire dans la loi l'interdiction du glyphosate fin 2020, au prétexte du respect du principe de libre-échange imposé par l'Union européenne. Or, si nous voulons réellement nous affranchir du glyphosate dans trois ans, encore faut-il que nous accompagnions les acteurs de cette transition. À cet effet, nous proposons un transfert de crédits de 10 millions d'euros vers un fonds de soutien aux paysans concernés.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. La transition agro-écologique est l'un des points d'intérêt majeurs que nous partageons en tant que rapporteurs spéciaux, comme nous

l'avons déjà montré l'an passé, et l'abandon du glyphosate fait partie intégrante de cette transition. En revanche, votre amendement me semble poser quatre problèmes.

Premièrement, le glyphosate n'est pas le seul produit phytosanitaire dont la consommation doit être réduite. Or, le fonds dont vous proposez la création serait concentré sur le glyphosate – qui est certes le plus médiatisé.

Deuxièmement, le principe fondamental des MAEC, dans le cadre de la directive « Natura 2000 » et de la directive « eau », est justement de fournir un accompagnement contractuel aux exploitations agricoles dans leur transition écologique. En échange du respect d'un cahier des charges pendant cinq ans, le bénéficiaire perçoit une aide annuelle, dont le niveau est établi en fonction des surcoûts ou pertes de revenus engendrés par le choix d'un mode de production non conventionnel.

Troisièmement, il en va de même des aides à la conversion vers le bio.

Quatrièmement, enfin, la France s'est battue à l'échelle européenne pour l'abandon du glyphosate, dont interdiction aura bien lieu dans notre pays sous trois ans.

Pour l'ensemble de ces raisons, je suis défavorable à votre amendement.

M. Éric Coquerel. Vous venez de réaffirmer que le glyphosate serait interdit dans un délai de trois ans. Or, lors du débat parlementaire sur la loi EGALIM, nous avons bien entendu le ministre Travert évoquer un simple objectif, et non une certitude – mais nous serons les premiers à nous réjouir si vous nous prouvez, dans trois ans, que nous avions tort de nous montrer sceptiques.

Lors du même débat, il nous a souvent été dit qu'il n'était pas possible d'interdire le glyphosate immédiatement car, pour éviter de placer les paysans qui l'utilisent dans une situation économique difficile, il fallait un peu de temps pour mettre en place des dispositifs destinés à les aider dans cette transition. Je m'étonne donc que, quelques mois plus tard, on nous dise que tout est déjà prévu et financé – en tout état de cause, ce n'est pas ce que nous voyons sur le terrain.

Enfin, même si le glyphosate est aujourd'hui l'un des pesticides dont la dangerosité sanitaire est la plus avérée – ce qui est l'une des raisons expliquant que notre amendement vise spécifiquement ce produit –, rien n'empêche la majorité de proposer des amendements relatifs aux autres pesticides dont la consommation doit être réduite.

M. Jean-Paul Dufrègne. Pour ma part, je soutiendrai cet amendement. On entend souvent dire que l'on ne pourra interdire l'usage du glyphosate que lorsque les agriculteurs pourront recourir à une autre molécule rendant les mêmes services – dont l'existence est hypothétique, et qui serait sans doute tout aussi nocive. En réalité, la sortie du glyphosate dépend surtout de notre capacité à mettre au point et à diffuser des méthodes de culture novatrices.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement II-CF284 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. En septembre 2017, le Gouvernement a décidé de supprimer les aides au maintien en agriculture biologique, qui avaient pour vocation d'aider les paysans à se maintenir en bio après la fin du versement des aides à la conversion. Contrairement au Gouvernement, qui semble considérer que seul le marché a son mot à dire en matière de transition écologique, nous pensons qu'il est normal d'aider au maintien des formes d'agriculture les plus respectueuses de l'environnement – mais aussi de favoriser, même si ce n'est pas l'objet de cet amendement, la production en circuit court et l'approvisionnement des cantines en produits bio.

Nous proposons donc un transfert de crédits de 10 millions d'euros vers un nouveau programme visant à financer une aide au maintien de l'agriculture biologique.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. L'amendement par lequel vous proposez la création d'une action spécifique chargée de financer le rétablissement des aides au maintien en agriculture biologique fait un raccourci : le Gouvernement n'a pas supprimé les aides au maintien, mais recentré en 2017 la part de l'État sur les aides à la conversion. Les conseils régionaux et les agences de l'eau conservent toute latitude pour poursuivre le versement des aides au maintien.

Par ailleurs, l'État respecte ses engagements antérieurs à 2017. Ainsi, un producteur bio ayant touché sa première année d'aide au maintien en 2017 percevra évidemment un cofinancement par l'État jusqu'en 2021.

Enfin, il existe une série d'autres aides pouvant concerner un exploitant bio, dont nous avons souvent discuté ces derniers jours. L'engagement du Gouvernement se trouve concrétisé dans le renforcement et la prorogation du crédit d'impôt versé aux entreprises agricoles dont 40 % au moins des recettes proviennent d'activités relevant du mode de production biologique.

L'ambition de votre amendement étant satisfaite, j'y suis défavorable.

M. Julien Aubert. En tant que conseiller régional, je suis bien placé pour percevoir la contradiction qui existe en matière de politique du bio en France. D'un côté, on aide des paysans à se convertir ; de l'autre, on leur dit au bout de quelque temps que les aides au maintien sont supprimées. Le rapporteur spécial a fait valoir que les conseils régionaux conservaient toute latitude pour poursuivre le versement des aides au maintien : certes, mais ils disposent pour cela de moyens limités au sein d'un budget « agriculture » ayant vocation à mener différentes politiques – c'est le cas pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, alors même que celle-ci a un fort potentiel agricole.

J'insiste sur le fait que la prolifération des parasites à laquelle on assiste actuellement, dans le contexte d'un changement climatique qui la favorise, rend la situation particulièrement délicate pour les agriculteurs qui, passés à un mode de production biologique, craignent de ne pas tenir économiquement et d'être obligés de revenir à la production conventionnelle. Dans le Vaucluse, le moucheron *drosophila suzukii* a fait chuter la production de cerises rouges et blanches de 40 % à 50 % ; je pourrais aussi vous parler de la bactérie *xylella fastidiosa*, qui décime de nombreux végétaux dans le sud de la France, de la cicadelle de la lavande, ou encore de la flavescence dorée qui ravage la vigne. Face à cette situation, nous devons mettre en place des moyens spécifiques en faveur du maintien des agriculteurs bio ; à défaut, les aides à la conversion n'auront servi à rien !

Dans un souci de logique et d'efficacité, je voterai donc en faveur de cet amendement.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il y aura de plus en plus d'exploitations en bio, ce dont je me félicite, mais encore faut-il qu'elles puissent se maintenir. Comme chacun le sait, le simple fait que des subventions ne soient pas versées en temps et en heure peut être à l'origine de graves difficultés pour les agriculteurs concernés.

Si les exploitations en bio se multiplient, il en sera logiquement de même pour les transmissions d'exploitations en bio. Or, chaque changement de propriétaire comporte le risque de voir le nouvel exploitant revenir à l'exploitation conventionnelle, ce qui serait un gâchis compte tenu des aides à la conversion perçues lors du passage au bio.

Il importe donc de faire en sorte à la fois que le maintien en bio ne soit pas compromis par des difficultés économiques et d'anticiper dès maintenant les difficultés qui

risquent de se poser lors des futures transmissions d'exploitations en bio, afin que celles-ci ne soient pas l'occasion d'un retour au conventionnel.

M. Éric Alauzet. Au-delà des aides à l'installation, il est très important d'aider les paysans à se maintenir dans le mode d'exploitation bio. Nous avons déjà débattu l'année dernière de la suppression de l'aide au maintien, mais nous avons alors augmenté le crédit d'impôt pour le maintien en bio, le faisant passer de 2 500 euros à 3 500 euros – un effort que l'on peut estimer insuffisant, mais qui avait le mérite d'exister.

M. Philippe Vigier. Il y a une dizaine d'années, au sein d'un territoire que je connais bien, nous avons favorisé la conversion d'un certain nombre d'exploitations au bio. Aujourd'hui, avec l'extinction des aides au maintien, on assiste à un retour en arrière, c'est-à-dire vers le conventionnel, ce que nous devons faire en sorte d'éviter.

Par ailleurs, alors que la production bio nationale ne suffit pas à couvrir la constante augmentation de la demande, je veux rappeler – ayant été rapporteur spécial sur la sécurité sanitaire, je suis bien placé pour le faire – que les règles d'hygiène et de sécurité alimentaire sont bien plus strictes en France qu'elles ne le sont ailleurs.

Enfin, la transmission des exploitations en bio représente une problématique majeure, en ce qu'elle n'est parfois possible qu'au prix d'un regroupement.

Pour toutes ces raisons, je soutiens l'amendement de notre collègue Coquerel.

M. Éric Coquerel. Le rapporteur spécial a admis qu'il y avait eu en 2017 un recentrage des aides en faveur de la conversion, ce qui montre que la préoccupation exprimée par notre amendement est bien réelle. Comme M. Aubert, j'ai été conseiller régional, et je suis d'accord avec lui pour estimer qu'on ne peut laisser aux régions le soin de compenser ce que l'État ne fait plus – *a fortiori* quand elles ne bénéficient pas du transfert budgétaire correspondant. Franchement, je ne comprends pas comment la majorité, qui reconnaît la nécessité de favoriser la filière bio, pourrait ne pas prendre les mesures qui s'imposent pour aider au maintien des exploitations en bio – d'autant que cela ne nécessite pas de budgets très importants.

M. Olivier Damaisin. En tant qu'élu d'un territoire rural, j'ai vu des agriculteurs passer au bio uniquement pour percevoir les aides à la conversion et valoriser les terres de leur exploitation, ce qui leur permet de les revendre plus cher au moment où ils partent à la retraite.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Je conviens qu'il existe des disparités entre les régions, dont certaines soutiennent activement le maintien en bio alors que d'autres ne le font plus du tout – plus largement, cela dépend aussi du budget que chaque région consacre à l'agriculture. Cela dit, nous sommes très proches d'une réforme de la PAC qui, en l'état actuel, prévoit un certain « verdissement » de son premier pilier – celui relatif au soutien des marchés et des revenus agricoles par un système d'aides aux agriculteurs. Je ne sais pas si la France sera en mesure de soutenir cette orientation jusqu'au bout, mais j'ai bon espoir que, dans le cadre des négociations, nous puissions plaider en faveur des producteurs bio et, si tout va bien, obtenir la mise en œuvre de dispositions d'un montant bien supérieur à celui de la mesure ici proposée.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF267 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Les programmes agricoles territoriaux (PAT) sont importants en ce qu'ils peuvent jouer un rôle crucial pour développer les circuits courts, réduire les émissions de gaz à effet de serre, soutenir les producteurs locaux et améliorer la qualité des repas dans la restauration collective. Cet amendement vise à faire en sorte que l'objectif de

200 PAT en 2019 et de 500 en 2020 soit atteint – ce qui semble mal engagé, puisque l’objectif pour 2018 a déjà été revu à la baisse : de 100 PAT, il a été ramené à 40 !

Si nous continuons ainsi, nous n’atteindrons jamais les objectifs initialement fixés. Il est donc impératif de débloquer un budget pour favoriser le développement des PAT et atteindre les objectifs prévus par la mission, comme le prévoit cet amendement.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Votre amendement vise à faciliter le développement des PAT. Nous reconnaissons tout l’intérêt de ce dispositif, dont le potentiel a été nettement mis en avant par les États généraux de l’alimentation. Toutefois, votre amendement présente deux difficultés à nos yeux.

Premièrement, la réévaluation à la baisse – 40 contre 100 – du nombre de PAT atteints en 2018 est justifiée dans le projet annuel de performances de la mission *Agriculture* et, puisqu’il n’est pas possible d’infléchir ce résultat d’ici à la fin de l’année, nous vous invitons à évoquer à nouveau la question lors du débat qui se tiendra au prochain printemps et sera précisément consacré au projet de loi de règlement pour 2018. Deuxièmement, la loi EGALIM, adoptée en lecture définitive par l’Assemblée nationale le 2 octobre 2018, prévoit que le Gouvernement remettra en 2020 un rapport au Parlement sur l’évaluation des programmes agricoles territoriaux, ce qui permettra de faire toute la lumière à ce sujet.

Pour l’ensemble de ces raisons, notre avis est défavorable.

La commission rejette l’amendement.

Elle examine l’amendement II-CF268 de Mme Sabine Rubin.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Alors que l’année dernière, le groupe La France insoumise avait multiplié les demandes de rapport, ce matin c’est plutôt la foire à 10 millions d’euros – c’est la septième fois que vous nous proposez une mesure de cet ordre !

Il est évident que nous partageons votre objectif de lutter contre l’obésité, notamment chez les enfants. Cependant, votre amendement pose plusieurs difficultés.

Premièrement, si certains produits alimentaires y contribuent, il ne faut pas oublier d’autres facteurs comme le manque d’activité physique, ou des déterminants métaboliques et génétiques.

Deuxièmement, vous proposez de créer un fonds pour compenser auprès des chaînes de télévision publiques la suppression des publicités sur les produits alimentaires favorisant l’obésité, mais il convient plutôt de procéder dans l’ordre, en commençant par étudier les modalités d’évolution de la publicité pour les produits que vous évoquez, sans nécessairement aller jusqu’à sa suppression, et avant de compenser éventuellement la perte de recettes des télévisions.

Troisièmement, enfin, votre amendement présente deux incohérences de fond, tenant d’une part à son montant, sans commune mesure avec le manque à gagner prévu, d’autre part à l’oubli des radios publiques, qui peuvent également être concernées.

J’é mets donc un avis défavorable à cet amendement.

M. Éric Coquerel. L’année dernière, vous nous reprochiez de présenter trop d’amendements demandant des rapports ; cette année, vous trouvez que nous déposons trop d’amendements de crédits... Votre remarque sur ce point me paraît donc tout aussi illogique que désobligeante car, en tant que députés, il entre dans nos attributions de formuler des propositions.

Pour ce qui est des radios, nous n'avons sans doute fait que devancer l'intention de la majorité, puisque j'ai cru comprendre que le Gouvernement souhaitait ressusciter l'ORTF en fusionnant tous les moyens de radiodiffusion et de télédiffusion.

La commission rejette l'amendement.

Elle étudie ensuite l'amendement II-CF491 de la commission des affaires économiques.

M. le rapporteur pour avis. La loi EGALIM prévoit un renforcement des dispositions de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime, dont le contrôle, aujourd'hui assuré exclusivement par les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, est peu effectif.

L'article 3 de la même loi renvoie à un décret la liste des personnels chargés du contrôle. Or, s'il semble que l'intention du Gouvernement soit de désigner des agents de FranceAgriMer pour également assurer cette mission, les documents budgétaires montrent une baisse du schéma d'emplois de cet établissement de 29 ETP.

Le présent amendement vise donc à renforcer les moyens de FranceAgriMer afin de permettre des contrôles plus effectifs, notamment auprès de la grande distribution, où ils sont défaillants depuis de nombreuses années.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Nous n'avons pas eu le temps de vérifier si FranceAgriMer avait bien prévu une augmentation de ses effectifs. Toutefois, compte tenu du coût de cet amendement, j'émet un avis favorable.

Mme Véronique Louwagie. Effectivement, les contrôles sont aujourd'hui un peu défaillants, et je regrette qu'il n'ait rien été prévu pour y remédier dans le cadre du projet de loi EGALIM, dont c'était justement la vocation.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement II-CF489 de la commission des affaires économiques.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement déposé par notre collègue Dominique Potier, et adopté en commission des affaires économiques, vise à renforcer le réseau des fermes expérimentales du réseau DEPHY, qui s'engagent dans la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires. En effet, les exploitations de ce type sont actuellement en nombre insuffisant pour montrer l'exemple aux autres exploitations agricoles en matière de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, alors qu'elles obtiennent des résultats remarquables aussi bien sur le plan technique que sur le plan économique.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. L'amendement que vous défendez au nom de la commission des affaires économiques, saisie pour avis, a été initialement déposé par Dominique Potier, dont nous connaissons l'engagement en matière de transition agro-écologique. Il vise à faciliter, à hauteur de 450 000 euros, le financement des fermes expérimentales DEPHY, qui utilisent des moyens alternatifs aux pesticides. Ayant moi-même été invité sur le terrain à constater les progrès réalisés par ces établissements, je peux vous confirmer tout l'intérêt de cette démarche collective. J'ai été heureux de prendre part à la réunion de la commission des affaires économiques qui s'est tenue hier, lors de laquelle le ministre de l'agriculture s'est exprimé, et je partage l'objectif consistant à multiplier par dix le nombre des fermes DEPHY d'ici à 2021. Je suis donc favorable à cet amendement.

M. Charles de Courson. Mes chers collègues, ne croyez-vous pas que le meilleur moyen d'encourager les agriculteurs qui se sont lancés dans le système DEPHY consisterait à leur rembourser, au moins partiellement, les taxes environnementales sur leurs produits phytosanitaires, dès lors qu'il est établi qu'ils respectent les engagements prescrits,

c'est-à-dire sur production du document justifiant de leur certification annuelle ? Ce serait là une véritable mesure d'écologie incitative, plutôt que punitive, et qui viendrait justement encourager et récompenser ces professionnels engagés.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, elle **adopte** les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, **modifiés**.*

Article 41 et état D

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la commission **adopte** les crédits du compte spécial Développement agricole et rural, **non modifiés**.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural : M. Emmanuel Hyst, président, et Mme Sabine Agofroy, responsable des relations publiques

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

Centre national de la recherche scientifique : Mmes Martine Hossaert, directrice scientifique adjointe de l'institut de l'écologie et de l'environnement et directrice de recherche au centre d'écologie fonctionnelle et évolutive, et Fatima Laggoun, directrice scientifique adjointe à l'institut national des sciences de l'univers et coordinatrice du programme « biogéosystèmes » à l'institut des sciences de la terre d'Orléans

Office national des forêts : MM. Christian Dubreuil, directeur général, et François Bonnet, directeur général adjoint

Organisations représentatives

– **Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles*** : MM. Henri Brichart, vice-président, Robert Verger, président de la commission fiscale et sociale, Guillaume Lidon, responsable des affaires publiques, Jean-Louis Chandellier, directeur du département de l'entreprise et des territoires, et Antoine SUAU, directeur du département de l'économie et du développement durable

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

– **Coordination rurale*** : M. François Lucas, président d'honneur

– **Fédération nationale de l'agriculture biologique** : M. Guillaume Riou, président, Mme Sophia Majnoni, déléguée générale, MM. Félix Lepers, chargé de la réglementation et des politiques agro-environnementales, et Antoine Villar, chargé de l'agriculture biologique, de la protection de l'eau et des territoires

– **Confédération paysanne** : Mme Cécile Muret, secrétaire nationale, MM. Jacques Pasquier, chargé de la politique agricole commune et représentant au Conseil économique, social et environnemental, et Bernard Breton, animateur du pôle social et fiscal

Centre national de la propriété forestière : M. Antoine d'Amécourt, président, Mme Claire Hubert, directrice générale, et M. Pascal Dubois, directeur administratif et financier

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

– Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises : Mmes Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale, et Manon Huré, cheffe du bureau du budget et des établissements publics, et M. Stéphane Landais, adjoint au sous-directeur de la gouvernance et du pilotage

– Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture : M. Frédéric Gueudar-Delahaye, directeur

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

Région Grand Est : Mme Pascale Gaillot, vice-présidente, chargée de l'agriculture et de la ruralité

Assemblée permanente des chambres d'agriculture : MM. Dominique Chalumeaux, secrétaire général, Justin Lallouet, coordinateur des affaires publiques, et Dominique Bouvier, responsable du service des entreprises et de l'installation

Régions de France : M. Jean-Pierre Raynaud, président de la commission de l'agriculture et vice-président de la commission de l'agriculture et de la forêt de la région Nouvelle-Aquitaine, et Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère aux relations parlementaires

Association nationale des industries alimentaires * : M. Alexis Degouy, directeur général adjoint

Parlement européen : M. Jean Arthuis, ancien ministre de l'économie et des finances, ancien sénateur, président de la commission des budgets

Représentation permanente de la République française auprès de l'Union européenne : Mme Camille Rocault, chargée de mission pour les relations avec le Parlement européen, MM. David El Mechali et Laurent Percheron, délégués adjoints pour les affaires agricoles

Commission européenne

– MM. Gert-Jan Koopman, directeur général du budget, et Juan Jose Lopez-Lledo, chef d'unité « PAC et politiques structurelles »

– M. Jerzy-Bogdan Plewa, directeur général de l'agriculture et du développement rural

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

ANNEXE : CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE

	2015	2016	2017	2018	2019
	(en millions d'euros)				
BUDGET EUROPÉEN PAC	10 492	10 055	9 671	9 547	9 526
<i>dont paiements directs (1)</i>	7 603	7 093	7 365	7 239	6 901
<i>dont programmes sectoriels et mesures de marché (1')</i>	553	598	640	640	640
<i>dont deuxième pilier (2)</i>	2 336	2 364	1 666	1 668	1 985
BUDGET EUROPÉEN PAC retraité du décalage des paiements 2014 (2)	9 791	9 355	9 671	9 547	9 526
<i>dont paiements directs (1)</i>	7 603	7 093	7 365	7 239	6 901
<i>dont programmes sectoriels et mesures de marché (1')</i>	553	598	640	640	640
<i>dont deuxième pilier (2)</i>	1 636	1 663	1 666	1 668	1 985
BUDGET DE L'ÉTAT	5 146	4 993	5 682	5 794	5 224
<i>dont budget général du ministère de l'agriculture, y.c. CAS Pensions et TODE (3)</i>	4 629	4 433	5 104	5 224	4 675
<i>dont CASDAR</i>	148	148	148	136	136
<i>dont taxe fiscales affectées (4)</i>	369	412	430	434	413
ALLÈGÈMENT DE CHARGES SOCIALES ET FISCALES (6)	4 009	4 661	4 897	5 100	6 484
<i>dont baisse des cotisations individuelles des exploitants</i>	193	640	670	534	534
<i>dont allègements de cotisations patronales</i>	2 345	2 547	2 677	2 752	4 366
<i>dont CICE</i>	1 418	1 374	1 450	1 714	1 484
<i>dont abattement de C3S</i>	53	100	100	100	100
Production agricole	1 707	2 190	2 272	2 267	2 562
<i>dont baisse des cotisations individuelles des exploitants</i>	193	640	670	534	534
<i>dont allègements de cotisations patronales (y.c. TODE)</i>	1 108	1 130	1 180	1 235	1 596
<i>dont CICE</i>	401	406	408	484	418
<i>dont abattement de C3S</i>	5	14	14	14	14
Coopératives et IAA	1 667	1 823	1 879	2 019	2 802
<i>dont allègements de cotisations patronales</i>	948	1 062	1 107	1 123	2 012
<i>dont CICE</i>	671	675	686	810	704
<i>dont abattement de C3S</i>	48	86	86	86	86
Services agricoles	635	707	746	814	1 120
<i>dont allègements de cotisations patronales</i>	289	355	390	394	758
<i>dont CICE</i>	346	352	356	420	362
<i>dont abattement de C3S</i>	-	-	-	-	-

AUTRES DÉPENSES FISCALES (6)	1 830	1 828	1 667	1 722	1 939
<i>dont dépenses fiscales agricoles</i>	<i>1 722</i>	<i>1 715</i>	<i>1 536</i>	<i>1 594</i>	<i>1 811</i>
<i>dont dépenses fiscales forestières</i>	<i>108</i>	<i>113</i>	<i>131</i>	<i>128</i>	<i>128</i>
COMPLÉMENTS RÉGIONAUX PAC (7)	330	283	284	284	284
RETRAITEMENT DOUBLE DÉCOMPTE SOCIAL (8)	- 410	- 391	- 910	- 480	- 60
TOTAL DES CRÉDITS NATIONAUX	10 905	11 374	11 620	12 420	13 871
TOTAL TOUS CRÉDITS (y.c. UE)	21 397	21 429	21 292	21 968	23 397
TOTAL TOUS CRÉDITS (y.c. UE) - retraité du décalage des paiements 2014	20 696	20 729	21 292	21 968	23 397

- (1) Aides directes de l'année civile N-1, payées sur l'exercice budgétaire européen N, sans tenir compte de l'application de la discipline financière. Les montants exécutés incluent les aides directes attribuées dans le cadre du POSEI.
- (1') Les montants exécutés incluent les financements du régime spécifique d'approvisionnement (RSA) alloué dans le cadre du POSEI. Montants constatés jusqu'en 2017 et prévisionnels à partir de 2018.
- (2) En raison du retard dans l'approbation des programmes de développement rural, les crédits non engagés en 2014 ont été reportés sur 2015 et 2016, à part égale. Au total, l'enveloppe française du deuxième pilier sur les 3 ans 2014-2015-2016 reste inchangée à 4 704,10 M€. Le MAA présente dans ce tableau le budget par année réel et le budget par année retraité de ce décalage.
- (3) Les montants repris sont ceux des LFI pour 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et le PLF avec transferts pour 2018. Pour l'année 2018, les montants incluent l'intégration de la DPMA au ministère.
- (4) À partir de 2016, la taxe FNGRA, plafonnée à 60 M€, est incluse dans le périmètre.
- (5) La répartition 2015/2016/2017/2018 des crédits PIA reste indicative.
- (6) Dont :
- exonérations TO-DE déjà comptabilisées dans le budget du MAAF (P154, qui devient P149 à compter de 2017) : 507 M€ en 2013, 467 M€ en 2014, 410 M€ en 2015, 391 M€ en 2016, 430 M€ 2017 et 480 M€ en 2018 (non repris dans le total général) ;
 - réduction du taux de la cotisation personnelle maladie de 7 points des exploitants agricoles compensée par le budget du MAAF en 2017 (480 M€ en 2017).
- Ces montants ne sont pas repris dans le total car ils sont déjà comptabilisés dans le budget du ministère (P154, qui devient P149 à compter de 2017).
- (7) Estimations tenant compte des changements de taux de cofinancements entre 2013 et les années suivantes.
- (8) TODE (de 2013 à 2018) et la réduction du taux de la cotisation personnelle maladie de 7 points des exploitants agricoles (en 2017), qui figurent à la fois dans la rubrique "budget général ministère" et dans la rubrique "Production agricole", sont soustraits sur cette ligne pour éviter un double décompte.

Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation (10 octobre 2018).