

N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

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
SYNTHÈSE	5
DONNÉES CLEFS	6
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION EN 2018 DE LA MISSION ET DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE	9
I. MISSION <i>AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES</i>	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. Une exécution apaisée par rapport aux années antérieures, mais qui n'a pas donné l'occasion de régler certaines difficultés récurrentes	10
a. Une budgétisation plus sincère qu'en 2017, notamment grâce à la mise en place d'une provision pour aléas	11
b. De faibles mouvements en cours de gestion, à l'exception d'un retraitement technique justifié.....	12
c. Des redéploiements importants pour le grand plan d'investissement.....	12
d. Un exercice de fait sauvé par l'absence d'impact immédiat de la loi dite « EGALIM » et par le report des dépenses pour crise majeure.....	13
2. Une situation contrastée pour les huit opérateurs	14
a. Des relais essentiels de l'action du ministère, en particulier pour la transition agroécologique	14
b. Des ajustements permanents de la part de l'Agence de services et de paiement, qui témoignent des incertitudes européennes	15
c. L'indispensable adaptation économique de l'Office national des forêts et de l'Institut français du cheval et de l'équitation	16
3. Une évaluation des dépenses fiscales carencée, handicapant structurellement le pilotage des politiques qu'elles accompagnent	17
a. Des niches au chiffreage imprécis.....	17
b. La nécessité d'un recentrage sur des priorités claires.....	18
4. Une démarche de performance perfectible, avec des indicateurs globalement atteints mais des objectifs trop peu parlants.....	19

B. PROGRAMME 215 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE</i>	20
1. Une sous-exécution des dépenses de personnel, malgré un effort de requalification intéressant	21
2. Une performance satisfaisante dans l'ensemble, en dépit du ralentissement des procédures dématérialisées.....	21
II. COMPTE SPÉCIAL DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	22
A. DES RECETTES EN SURPLUS ET DES DÉPENSES CONTENUES : LES SIGNAUX PARADOXAUX D'UNE PRÉVISION IMPARFAITE.....	22
B. PROGRAMME 775 <i>DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT</i>	23
C. PROGRAMME 776 <i>RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION</i>	23
SECONDE PARTIE : LE FINANCEMENT ET L'ACCOMPAGNEMENT DE L'AGRICULTURE PAR LES AGENCES DE L'EAU	25
I. UNE MONTÉE EN PUISSANCE EN FAVEUR DE LA TRANSITION VERS UNE AGRICULTURE PLUS DURABLE	26
A. DES REDEVANCES PLUS INCITATIVES POUR LUTTER CONTRE LES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE.....	26
B. UN PANEL D'AIDES AUX AGRICULTEURS DIVERSIFIÉ ET UTILE.....	28
II. UNE GOUVERNANCE À PRÉSERVER, SOUS RÉSERVE D'UNE MEILLEURE VUE D'ENSEMBLE SUR CERTAINES PRATIQUES	31
A. UNE ORGANISATION ADAPTÉE AUX TERRITOIRES	31
B. UNE IMPLICATION DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE PLUS IMPORTANTE EN RÉGIONS QU'À L'ÉCHELON CENTRAL	33
C. DES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT À CLARIFIER.....	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	37
ANNEXE : CARTE DES AGENCES DE L'EAU	39
SOURCES CONSULTÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	41

SYNTHÈSE

En 2018, la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* affiche une exécution conforme à l'autorisation votée : ont été consommés 2,76 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit 83,1 % de l'inscription en loi de finances initiale (LFI) – mais 3,27 milliards d'euros en AE (98,1 %) après un retraitement de périmètre – **3,44 milliards d'euros en CP**, soit 100,4 %.

- Le programme *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* est le véritable pilier du ministère, avec 2,44 milliards d'euros. Il est marqué par trois tendances. D'abord, le Gouvernement a réalisé un **effort de sincérisation**, grâce à l'inscription d'une **provision pour aléas de 300 millions d'euros** et au rebasage d'un dispositif d'exonérations de cotisations sociales classiquement sous-évalué, pour 50 millions d'euros. Ensuite, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) a dû opérer, en gestion, des redéploiements en faveur du volet agricole du **grand plan d'investissement** (GPI), avec 19 millions d'euros issus du reliquat de la provision pour aléas précitée et 75 millions d'euros en provenance du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE). Enfin, l'année 2018 n'a pas connu de fortes dépenses causées par des crises : la charge des inondations, de la sécheresse et de la peste porcine africaine pèsera sur 2019.

- Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* porte ses moyens de personnel et de fonctionnement. Il convient en particulier de saluer la qualité du plan de requalification de personnels de catégorie C vers la catégorie B : la démarche s'inscrit dans le cadre d'une véritable **stratégie de déprécarisation**, concertée avec les représentants syndicaux.

- Le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* enregistre 136,53 millions d'euros de recettes en 2018, soit 0,39 % de plus que ce que prévoyait la LFI. Ses dépenses s'élèvent à 131,22 millions d'euros.

- Dans le cadre du « printemps de l'évaluation », les rapporteurs spéciaux ont étudié les **interactions des six agences de l'eau avec le secteur agricole**. Les agriculteurs s'acquittent auprès d'elles de trois redevances, pour pollutions diffuses, pour pollutions des élevages et pour prélèvement d'eau à usage d'irrigation. Leur montant s'est élevé à 137 millions d'euros.

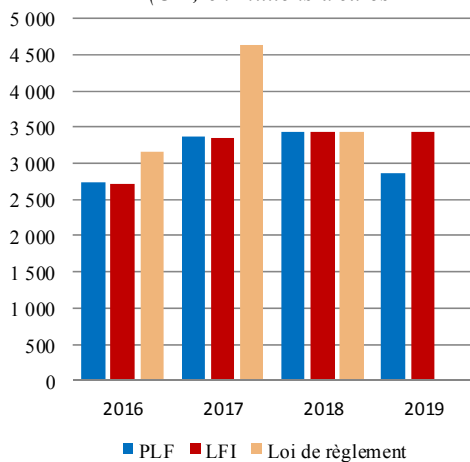
Ces opérateurs apportent aussi trois types d'aides aux agriculteurs, de plus en plus centrées sur l'**agroécologie** : mesures d'animation et d'accompagnement, versement de subventions et dispositifs spécifiques pour les communes en zone de revitalisation rurale (ZRR). Leur soutien aux exploitations a atteint 266 millions d'euros en 2018, soit un taux de retour de 1,5.

Les rapporteurs regrettent le flou qui entoure leurs avances de trésorerie envers l'Agence de services et de paiement (ASP) et l'insuffisant suivi des agences de l'eau à l'échelon central.

DONNÉES CLEFS

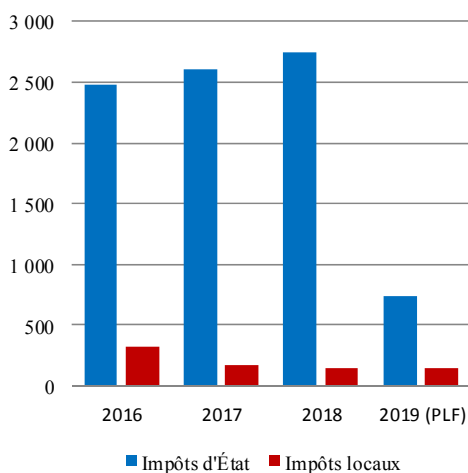
Prévision et exécution

(CP ; en millions d'euros)



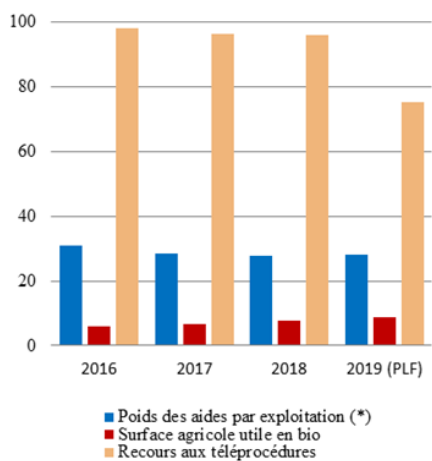
Dépenses fiscales

(P. 149 ; en millions d'euros)



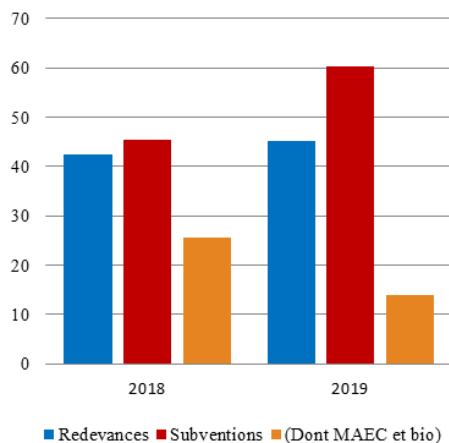
Indicateurs de performance

(en pourcentage)



Interactions de l'agence de l'eau Loire-Bretagne avec l'agriculture

(en millions d'euros)



(1)

(1) * Le ratio entre les concours publics et l'excédent brut d'exploitation permet de mesurer la viabilité d'une exploitation et sa capacité à produire de la richesse, dans le but que les agriculteurs vivent de leur travail et non des aides.

INTRODUCTION

Le présent rapport spécial propose à la fois une analyse de la consommation en 2018 des crédits consacrés à l'agriculture par l'État et une évaluation de la qualité des interactions entre ce secteur et les agences de l'eau.

● D'abord, il étudie **l'exécution en 2018 du budget du ministère de l'agriculture et de l'alimentation** (MAA), en comparant les données fournies sur cet exercice par le projet de loi de règlement (PLR) avec celles de la loi de finances initiale (LFI) relative à cette même année. L'objectif est de s'assurer que le Gouvernement a respecté l'autorisation votée par le Parlement.

Globalement, l'effort de sincérisation effectué par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation lui a permis de respecter le plafond fixé. Toutefois, ce résultat semble aussi tenir à l'absence – temporaire – de dépenses importantes pour faire face à des crises qu'à la réalisation d'économies structurelles et à la résolution de problèmes identifiés de longue date.

Le report permanent du retour à la normale du calendrier de versement des aides relevant de la politique agricole commune (PAC) ou la persistance des fragilités de certains opérateurs illustrent ce diagnostic. Ils appellent à une amplification du sérieux affiché depuis 2017 avec des politiques publiques solidaires qui restructurent le secteur primaire et soutiennent ses acteurs de base que sont les exploitations agricoles.

● Ensuite, ce rapport présente les conclusions des rapporteurs spéciaux concernant la thématique pour laquelle ils ont choisi de s'investir, en préparation et tout au long du « printemps de l'évaluation » 2019, à savoir **l'accompagnement et le financement de l'agriculture par les agences de l'eau**.

Opérateurs placés sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), les six agences françaises de l'eau sont implantées sur le territoire métropolitain en fonction des bassins hydrographiques ⁽¹⁾.

Elles collectent des redevances auprès des utilisateurs de l'eau, dont font partie les exploitants agricoles. Ces prélèvements visent, d'une part, à opérer une forme de péréquation au profit des acteurs les moins favorisés s'agissant de leur accès à l'eau (principe selon lequel « **l'eau paie l'eau** ») et, d'autre part, à orienter le comportement des parties prenantes (« **pollueur-payeur** » ⁽²⁾).

Dans le cadre de leur programme pluriannuel 2019-2024, les agences de l'eau sont de plus en plus engagées en faveur de la transition vers une agriculture respectueuse de l'environnement : les évolutions apportées en 2019 à la redevance pour pollutions diffuses (RPD) rehausseront les moyens de l'Agence bio.

(1) Ce réseau est complété par quatre offices de l'eau installés en outre-mer, mais ces derniers possèdent le statut d'établissements publics locaux et ne font pas l'objet de développements ci-après.

(2) Quoiqu'efficace, cette formule est probablement discutable en raison de son schématisme pour nombre d'exploitants agricoles.

Néanmoins, les rapporteurs soulignent des lacunes détectées dans la centralisation de leurs données au niveau des deux ministères, voire des pratiques surprenantes quant au montant et au fondement juridique des flux qu'elles entretiennent avec d'autres structures, comme l'Agence de services et de paiement (ASP).

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION EN 2018 DE LA MISSION ET DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

Le présent rapport spécial porte sur deux unités de vote : la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR), à l'exclusion de son programme 206, et le compte d'affectation spéciale ⁽¹⁾ *Développement agricole et rural* (CAS-DAR). Il convient d'encore rappeler que **ce périmètre ne constitue qu'une part minoritaire des concours publics à l'agriculture française**, dans la mesure où s'y ajoutent ceux de l'Union européenne, à hauteur de 9,55 milliards d'euros, et ceux portés par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, soit 1,43 milliard d'euros en CP et, à un degré moindre, les aides versées par les régions et agences de l'eau. Par ailleurs, outre les dépenses fiscales qui seront étudiées *infra*, le secteur agricole bénéficie d'allègements sociaux pour 5,1 milliards d'euros.

I. MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

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 de M. Michel Lauzzana ⁽²⁾.

Dans l'ensemble, le PLR fait apparaître une **sous-exécution à hauteur de 83,1 % en AE**, essentiellement portée par le programme 149 (cf. *infra*) et une **légère sur-exécution à hauteur de 100,4 % en CP**.

EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DE LA MISSION AAFAR

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	LR 2018	Taux d'exécution
P 149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture</i>	2 113,28	1 565,4	74,1 %	2 221,68	2 444,01	101 %
P 206 <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	554,14	550,76	99,4 %	552,14	552,42	100,1 %
P 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	649,31	639,62	98,5 %	655,35	645,82	98,5 %
Totaux	3 316,82	2 755,78	83,1 %	3 429,16	3 442,25	100,4 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

(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 [...] ».

(2) Annexe n° 5 au rapport n° 1990 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le PLR pour 2018.

Les rapporteurs spéciaux notent avec une réelle satisfaction que, **pour la première fois depuis 2013, aucune ouverture de crédits n'a été nécessaire en gestion**, à l'exception de reports depuis l'exercice précédent (46,5 millions d'euros en AE et 112,7 millions d'euros en CP).

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

Le programme 149, dont est responsable la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), porte **65,2 % des crédits de la mission** ⁽¹⁾. Il vise, en synergie avec les fonds européens, à favoriser l'insertion économique des entreprises agricoles et à satisfaire les exigences environnementales croissantes des consommateurs.

1. Une exécution apaisée par rapport aux années antérieures, mais qui n'a pas donné l'occasion de régler certaines difficultés récurrentes

Le rapport annuel de performances (RAP) affiche un décalage : en CP, l'exécution est à peine supérieure à l'autorisation votée en LFI (101 %), alors qu'en AE, elle se porte très en deçà (74,1 %). Après correction (cf. *infra*), les AE ont été consommées à 98,1 %.

TAUX D'EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution
21 Adaptation des filières à l'évolution des marchés	218,83	193,58	88,5 %	219,29	222,97	101,7 %
22 Gestion des crises et des aléas de la production agricole	5,4	18,16	336,3 %	5,4	87,08	1 612,6 %
23 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	135,96	- 143,85	- 105,81 %	138,57	206,01	148,7 %
24 Gestion équilibrée et durable des territoires	394,72	324,08	82,1 %	471,73	460,18	97,6 %
25 Protection sociale	480,39	480,78	100,1 %	480,39	480,78	100,1 %
26 Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	242,08	171,9	71,0 %	270,3	268,62	99,4 %
27 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	590,82	480,87	81,1 %	590,82	494,21	83,6 %
28 Pêche et aquaculture	45,17	39,86	88,2 %	45,18	24,15	53,5 %
Totaux	2 113,28	1 565,4	74,1 %	2 221,68	2 444,01	101 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

(1) Le budget 2017 avait intégré à ce programme les cinq actions de l'ancien programme 154 Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires, qui portait aussi la politique forestière.

a. Une budgétisation plus sincère qu'en 2017, notamment grâce à la mise en place d'une provision pour aléas

La proximité des données du PLR avec les plafonds votés par le Parlement procède grandement de l'effort de fiabilisation qui avait été réalisé après des dépassements successifs. Par exemple, la fin de gestion en 2017 présentait une sur-consommation de 150 % en AE et 153 % en CP. Les rapporteurs spéciaux faisaient alors le constat suivant : « *le Gouvernement avait [...], d'une part, fondé ses prévisions sur des hypothèses clairement optimistes (malgré une hausse de 61 % par rapport aux 12,1 milliards d'euros en AE et de 75 % par rapport au 1,9 milliard d'euros en CP consommés en 2016) et, d'autre part, fait le choix de ne pas inscrire au budget l'intégralité des refus d'apurement européens alors déjà connus et/ou prévisibles* ». Ils ajoutaient que « *la sur-exécution spectaculaire de l'action Gestion des crises et des aléas de la production agricole (2 644 % en CP) apparaît particulièrement préoccupante* »⁽¹⁾.

Afin de ne pas répéter ce phénomène, les crédits ouverts en LFI pour 2018 avaient progressé de 17 % à périmètre constant par rapport à ceux de la LFI pour 2017. Le budget de l'année dernière a permis la création d'une **provision pour aléas (PPA) de 300 millions d'euros** en réponse aux difficultés survenues à la fois quant aux refus d'apurement, par la Commission européenne, d'aides versées au titre de la politique agricole commune (PAC) et quant aux dispositifs de crise.

Cinq postes de dépenses pour la PPA

- Les refus d'apurement ont engendré une charge de 177,9 millions d'euros.
 - Les frais du contentieux *Nallet*⁽²⁾ ont représenté 9,1 millions d'euros.
 - Le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) a bénéficié d'un abondement de 75 millions d'euros en raison de la sécheresse du printemps 2018.
- Comme envisagé, le reliquat (38 millions d'euros) a été reporté sur l'exercice 2019.
- L'ASP a exprimé un besoin de 19 millions d'euros suite à l'actualisation de la facture du prestataire l'accompagnant pour les comparaisons pluriennelles de surfaces.
 - Le volet agricole du grand plan d'investissement (GPI) devrait se voir attribuer les 19 millions d'euros restant.

En outre, suivant une recommandation de la Cour des comptes, la LFI pour 2018 procédait à un nouveau rebasage du dispositif d'exonérations pour l'embauche de travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi, dit « TO-DE », classiquement sous-évalué (50 millions d'euros).

(1) Annexe n° 4 au rapport n° 1055 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le PLR pour 2017, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018.

(2) Par un arrêt *Nallet* du 18 juin 2018, la Cour administrative d'appel de Marseille a condamné l'État à indemniser le Crédit agricole de Corse à hauteur de 8,4 millions d'euros, dans le cadre d'un litige relatif à la mise en place d'un fonds d'allègement des charges sur l'île dans les années 1990. Le requérant a également touché des intérêts établis à 0,7 million d'euros.

b. De faibles mouvements en cours de gestion, à l'exception d'un retraitement technique justifié

Le total des ouvertures au long de l'exercice 2018 est de 44,68 millions d'euros en AE et de 107,12 millions d'euros en CP ; la somme des annulations représente 18,94 millions d'euros en AE et 20,18 millions d'euros en CP. Leur solde de 25,74 millions d'euros en AE et 86,94 millions d'euros en CP apparaît donc modeste au regard de la surface du programme *Compétitivité et durabilité*.

Un autre événement de gestion conduit à une exécution des AE limitée à 74,1 %, avec une non-consommation de 547,98 millions d'euros. Toutefois, pour 508 millions d'euros, il s'agit en fait de l'abandon d'engagements juridiques anciens et inactifs au titre de plusieurs mesures gérées par l'ASP, dans le cadre du suivi d'un audit mené en 2012. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) comme la Cour des comptes soulignent l'opportunité de ce « nettoyage » comptable. Une fois corrigé, le taux d'exécution est par conséquent de 98,1 % en AE : sans qu'il s'agisse d'une fin en soi, les rapporteurs se félicitent de cette proximité avec la prévision votée.

c. Des redéploiements importants pour le grand plan d'investissement

Le programme a mobilisé 169 millions d'euros en AE et **253,03 millions d'euros en CP pour le volet agricole du GPI**. Toutefois, à la différence d'autres ministères, le MAA n'avait pas intégré ces dépenses dans le projet annuel de performances (PAP) : dès lors, ce financement a pris la forme d'un classement dans la rubrique « GPI » de dispositifs déjà prévus et entraîné des redéploiements de 21 millions d'euros.

FINANCEMENT DU GPI EN 2018 PAR LE PROGRAMME 149

(en millions d'euros)

Sous-actions	Mesures	AE	CP
Industries agroalimentaires	Accélérateur de PME	1	0,67
Fonds « avenir bio »		6	6
Interventions en faveur des filières	Appel à manifestation d'intérêt	2	2
Modernisation des exploitations agricoles	Initiative nationale pour l'agriculture française ⁽¹⁾	74,29	138,96
	Plan pour la compétitivité des entreprises agricoles	1	75,40
	Méthanisation ⁽²⁾	6	10
Mesures agro-environnementales et climatiques,	agriculture biologique	68,71	2
Fonds stratégique de la forêt et du bois	Desserte forestière	1	3,30
	Aide à l'amélioration du peuplement	6	3,70
	Fonds de prêts innovants	2	1
	Fonds pour les scieries	1	10
Total		169	253,03

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

(1) Fonds de garante dont la gestion est assurée par la Banque européenne d'investissement (BEI).

(2) Fonds de la Banque publique d'investissement (BPI France).

Les rapporteurs prennent acte du fait que les modalités d'application du GPI au secteur agricole n'étaient pas encore connues au moment du dépôt du PLF et que l'exercice 2019 prévoit expressément 158,30 millions d'euros en AE et 216,43 millions d'euros en CP pour ces postes.

Les rapporteurs jugent très positif le doublement progressif des moyens du fonds de structuration « avenir bio », passant de 4 à 6 millions d'euros en 2018, puis à 8 millions d'euros en 2019, ainsi que l'aide aux porteurs de projets d'installations de méthanisation agricole. En revanche, ils s'interrogent sur la pertinence du rattachement des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et des aides à l'agriculture biologique, cofinancées par le fonds européen agricole et de développement rural (FEADER), au GPI : leur volume (140,96 millions d'euros en CP) permet une augmentation du plan. Cette inflation comptable doit correspondre à des retombées d'autant plus rapides sur tous les territoires, selon les rapporteurs.

d. Un exercice de fait sauvé par l'absence d'impact immédiat de la loi dite « EGALIM » et par le report des dépenses pour crise majeure

Il s'avère que le respect de l'autorisation budgétaire tient moins à la réalisation d'économies structurelles et à la résolution des problèmes évoqués *supra* qu'à l'absence de charges dans deux domaines.

D'une part, l'année 2018 a certes été marquée par la fin des États généraux de l'alimentation puis la discussion de la loi dite « EGALIM »⁽¹⁾ qui en tire les principales conclusions. **Les rapporteurs ont participé avec grand intérêt aux débats parlementaires et saluent l'adoption du texte.** Cependant, la date de sa promulgation et, au-delà, le calendrier d'adoption des ordonnances⁽²⁾ et des mesures réglementaires permettant son application expliquent que la loi n'ait aucun impact financier en 2018.

D'autre part, il est vrai que des crises sont intervenues en 2018, notamment des inondations au premier trimestre, un épisode de sécheresse au cours de l'été et la menace de la peste porcine africaine dans le quart nord-est du pays en fin d'année, ce dernier phénomène restant d'actualité en juin 2019.

Néanmoins, le ministère indique que la grande majorité des aides débloquées pour des calamités seront imputées sur l'exercice 2019.

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

(2) Ordonnances n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires ; n° 2019-358 du 24 avril 2019 relative à l'action en responsabilité pour prix abusivement bas ; n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées ; n° 2019-361 du 24 avril 2019 relative à l'indépendance des activités de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et au dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques ; n° 2019-362 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole ; n° 2019-363 du 24 avril 2019 étendant les pouvoirs de police judiciaire des agents mentionnés à l'article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime et à l'article L. 511-3 du code de la consommation.

2. Une situation contrastée pour les huit opérateurs

Le total des subventions pour charges de service public (450,49 millions d'euros consommés en CP), dotations en fonds propres (53,80 millions d'euros) et transferts (883,26 millions d'euros) attribués aux opérateurs du programme 149 dépasse de 7,1 % la prévision figurant dans le PAP pour 2018.

CRÉDITS ALLOUÉS AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 149

(en millions d'euros)

Opérateurs	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution
Agence de services et de paiement	761,97	738,50	96,9 %	867,81	901,77	103,9 %
Centre national de la propriété forestière	14,98	14,65	97,8 %	14,98	14,66	97,9 %
FranceAgriMer	119,92	123,32	102,8 %	119,92	127,24	106,1 %
Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique	5,43	7,35	135,4 %	5,43	7,35	135,4 %
Institut français du cheval et de l'équitation	43,48	41,92	96,4 %	43,48	41,92	96,4 %
Institut national de l'origine et de la qualité	17,12	16,74	97,8 %	17,12	16,74	97,8 %
Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer	51,11	87,78	171,7 %	51,11	87,78	171,7 %
Office national des forêts	175,22	181,13	103,4 %	175,22	181,12	103,4 %
Totaux	1 189,22	1 220,35	102,6 %	1 295,06	1 387,55	107,1 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

a. Des relais essentiels de l'action du ministère, en particulier pour la transition agroécologique

Le soutien aux opérateurs (1,39 milliard d'euros en CP) mobilise 56,8 % des crédits du programme : leur action complète utilement celle des administrations centrales et déconcentrées du MAA.

Au cours de l'exercice 2018, la transition vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement et la solidarité sur l'ensemble du territoire national ont constitué des priorités. Par conséquent, en cohérence avec l'adoption de la loi dite « EGALIM », précitée, et le lancement du plan « ambition bio 2022 », l'Agence bio a bénéficié de moyens renforcés, grâce à la participation, pour la première fois, au programme européen *Let's boom* et au passage de 4 à 6 millions d'euros pour l'enveloppe du fonds de structuration « avenir bio ».

Les rapporteurs notent que la hausse des dotations de ce dernier fonds sera facilitée par la réforme de la redevance pour pollutions diffuses (RPD), prévue par le PLF pour 2019 ⁽¹⁾.

(1) Cf. infra (p. 27).

Le dépassement de 71,7 % du financement prévisionnel de l'ODEADOM tient, pour 38 millions d'euros, au dispositif d'aide à l'adaptation des entreprises des Antilles et de la Réunion à la fin des quotas sucriers et, pour 2,5 millions d'euros, à la mise en œuvre du plan d'urgence à destination de la Guyane.

b. Des ajustements permanents de la part de l'Agence de services et de paiement, qui témoignent des incertitudes européennes

Le soutien du MAA envers l'ASP représente près d'un milliard d'euros : 103,48 millions d'euros de subventions (contre 98,78 millions d'euros inscrits en LFI), 47,80 millions d'euros de dotations (contre 30,11 millions d'euros en LFI) et 752,49 millions d'euros de transferts (contre 740,95 millions d'euros en LFI).

D'après le RAP, les compléments ont « *servi à financer le rétablissement du calendrier d'instruction et de paiement des aides de la PAC* » et le « *marché relatif aux systèmes d'information de la gestion des aides agricoles, dans le cadre de la mise en place de la nouvelle PAC* ». Ces deux points posent problème.

Les rapporteurs notent que les personnes auditionnées ont adapté leur vocabulaire, l'expression « *retour à la normale* » ayant été remplacée par la « *poursuite du retour à la normale* ». L'objectif est de revenir à la situation *ante* 2015, en consolidant plusieurs exercices à la fois plutôt qu'en chassant un retard par un autre : à l'heure de remise du présent rapport, **la situation est globalement rétablie s'agissant des aides directes et de l'ICHN, mais les MAEC et les aides à l'agriculture biologique font encore l'objet de rattrapages**. Le MAA reconnaît que les dossiers qui n'ont pas encore été traités sont les plus complexes et que l'ASP rencontre régulièrement des difficultés informatiques nouvelles.

Ce répit salutaire pourrait n'être que de courte durée, compte tenu du flou qui entoure la réforme de la PAC. Le Parlement européen n'est pas parvenu à adopter une position en plénière avant son renouvellement et il est peu probable que la version adoptée en commission soit reprise à l'identique.

L'ambition de la présidence roumaine pour un aboutissement en juin 2019 semble peu réaliste. En outre, l'aspect budgétaire de la révision est suspendu à la réalisation ou non de la sortie du Royaume-Uni. Le Gouvernement français estime que les différents volets ne seront pas adoptés avant le premier semestre 2020, puis que leur entrée en application ne pourra pas intervenir avant 2022.

Dès lors, **une longue période de transition se profile**, au cours de laquelle l'ASP devra à la fois clore le traitement de ses dossiers gérés sur l'ancienne programmation et changer tous ses outils informatiques afin de les recentrer sur la mesure de la performance et de pondérer différents paramètres selon qu'ils figureront dans le socle commun à tous les États membres ou dans le plan stratégique national français.

c. L'indispensable adaptation économique de l'Office national des forêts et de l'Institut français du cheval et de l'équitation

Parmi les opérateurs, deux présentent un profil très spécifique et doivent impérativement procéder à des choix politiques concernant le virage de leur modèle économique.

● D'une part, l'**Office national des forêts** (ONF) a, pour la première fois depuis 2015, bénéficié du paiement de sa subvention d'équilibre (12,5 millions d'euros), qui lui avait été refusé antérieurement malgré son inscription en LFI, en complément de son versement compensateur (140,4 millions d'euros) et des contreparties à ses missions d'intérêt général (26 millions d'euros).

Si cette situation est davantage conforme à l'autorisation votée par le Parlement, elle appelle surtout à une réflexion structurelle : comme l'indique la Cour des comptes, près des trois quarts du budget de l'établissement dépendent de la vente de bois, dont le marché peut fluctuer.

Cette dépendance à la vente est peu compatible avec un rôle stratégique de l'office, pour stimuler toute la filière, depuis la production sylvestre jusqu'à la vente au consommateur en passant par une industrie à valeur ajoutée encore trop délaissée par l'État, peu stratège dans un contexte pourtant favorable à une consommation plus locale et plus rentable.

Fin 2018, les inspections générales des finances (IGF) et de l'administration (IGA), ainsi que les conseils généraux de l'écologie et du développement durable (CGEDD) et de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) ont été chargés d'émettre des propositions.

Les rapporteurs seront très attentifs aux conclusions de cette mission interministérielle. En revanche, ils s'interrogent sur le déploiement du **plan d'action relatif à la filière de la forêt et du bois**, lancé en septembre 2018 mais qui n'a donné lieu à aucune annonce concrète de la part du Gouvernement.

● D'autre part, l'**Institut français du cheval et de l'équitation** (IFCE), placé sous la double tutelle du MAA et du ministère des sports (qui l'a doté à hauteur de 7,81 millions d'euros), doit faire l'objet d'une attention soutenue.

En 2016, la Cour des comptes recommandait la suppression de cet opérateur issu de la fusion, en 2010, de l'établissement public des haras nationaux (EPHN) et de l'École nationale d'équitation (ENE), qui abrite le Cadre noir, fleuron de l'équitation à la française ⁽¹⁾. À l'inverse, en 2017, le CGAAER et l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) estimaient que l'institut « *répond clairement aux besoins de la filière* » ⁽²⁾.

(1) L'IFCE : une réforme mal conduite, une extinction à programmer, février 2016.

(2) Évolution de l'IFCE, mai 2017.

En 2018, Mme Perrine Goulet, co-rapporteuse spéciale la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, s’y est rendue. Les rapporteurs partagent ses conclusions : il est nécessaire de fluidifier les relations de l’IFCE avec la Fédération française d’équitation (FFE), de réduire le volume de ses huit délégations territoriales et de développer ses ressources propres ⁽¹⁾.

Enfin, ils ont noté avec intérêt que la DGPE envisage une transformation de l’IFCE en institut technique agricole (ITA).

3. Une évaluation des dépenses fiscales carencée, handicapant structurellement le pilotage des politiques qu’elles accompagnent

Les dépenses fiscales de la mission relèvent toutes du programme 149.

a. Des niches au chiffrage imprécis

• **30 « niches » portent sur des impôts d’État**, pour un montant estimé à **2,75 milliards d’euros** (contre 2,61 milliards d’euros en 2017).

Leur calcul, quoiqu’incomplet, fait apparaître des résultats contrastés :

– le montant de 5 d’entre elles progresse, tandis que 8 affichent une stabilité et que 4 diminuent ;

– la plus importante, résultant du taux réduit de taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) concernant le gazole sous condition d’emploi, voit légitimement son rattachement à la mission contesté, aussi bien par le MAA que par la Cour des comptes, puisque 58 % de ses bénéficiaires appartiennent au secteur du bâtiment et des travaux publics, contre 42 % au secteur agricole (850 millions d’euros sur les 2,02 milliards d’euros) ;

– **5 d’entre elles correspondent à moins de 0,5 million d’euros ⁽²⁾ et 4 à moins d’un million d’euros ⁽³⁾**, invitant les rapporteurs à réitérer leur **interrogation quant à la pertinence de leur maintien** ;

(1) *Annexe n° 42 au rapport n° 1302 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le PLF pour 2019, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 11 octobre 2018.*

(2) *L’amortissement exceptionnel sur l’impôt sur les sociétés (IS) égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de parts de sociétés d’épargne forestière, la taxation au taux réduit de 6 % libératoire de l’impôt sur le revenu (IR) ou de 8 % libératoire de l’IS des plus-values réalisées à l’occasion d’apports à un groupement forestier, l’exonération d’IR sur les intérêts des sommes inscrites sur un compte épargne d’assurance pour la forêt ouverts jusqu’en 2013 la réduction d’IR au titre des cotisations versées aux associations syndicales autorisées ayant pour objet la réalisation de travaux de prévention en vue de la défense des forêts contre les incendies sur des terrains inclus dans les bois classés et la réduction d’IR à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles.*

(3) *L’exonération des droits d’enregistrement et de timbre pour les cessions réalisées par les sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (SAFER), l’exonération de droits d’enregistrement et de timbre des sociétés coopératives agricoles de céréales, d’insémination artificielle et d’utilisation de matériel agricole, la majoration du taux d’amortissement dégressif au titre de l’IR et de l’IS pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois et l’exonération d’IR du salaire différé d’un exploitant agricole ayant cessé de participer directement et gratuitement à une exploitation avant 2014.*

– 5 sont toujours indiquées comme « non chiffrables »⁽¹⁾, ce qui doit impérativement donner lieu à une évaluation dans le cadre du prochain texte financier déposé au Parlement ;

– le nombre de leurs bénéficiaires varie entre 13 et 40 800, mais n'est même pas déterminé dans 17 cas.

• **6 dépenses fiscales diminuent le rendement de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFPNB)**, impôt local, à hauteur de **152 millions d'euros** (contre 169 millions d'euros en 2017). Elles sont assumées par l'État.

– Seules deux sont d'un montant substantiel, avec respectivement 105 et 37 millions d'euros⁽²⁾, les autres ne dépassant pas les 7 millions d'euros.

– Le dégrèvement accordé à certains terrains compris dans le périmètre d'une association foncière pastorale⁽³⁾ à laquelle le propriétaire adhère est renseigné comme « non chiffrable ».

– 4 ne renseignent pas le nombre de contribuables concernés.

b. La nécessité d'un recentrage sur des priorités claires

Les dépenses fiscales se justifient lorsqu'elles visent à replacer dans une situation équitable une minorité de contribuables désavantagés par telle ou telle réalité économique, ou lorsqu'elles visent à orienter les comportements des particuliers et des entreprises dans une direction choisie, notamment parce qu'elle serait plus vertueuse d'un point de vue social ou environnemental.

Trois niches rattachées au programme 149 ne correspondent qu'imparfaitement, d'après les rapporteurs spéciaux, à cette définition.

D'abord, si l'abattement d'IR sur les bénéfices réalisés pendant leurs cinq premières années d'activité par les **jeunes agriculteurs (JA)**⁽⁴⁾ se comprend pour favoriser leur installation, le dégrèvement d'office au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), prévu pour la même durée⁽⁵⁾, paraît détourné de son objectif. En effet, davantage qu'un remboursement par l'État au profit des collectivités territoriales, il s'agit surtout d'un transfert vers les propriétaires des parcelles, qui choisissent donc préférablement de les louer à un JA. Si l'objectif est bien d'alléger la charge fiscale des JA, il importe aux rapporteurs que les éventuels contournements de l'esprit originel de la loi ne soient pas contournés.

(1) Le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 10 % pour les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles, le report d'IR pour l'indemnité destinée à couvrir les dommages causés aux récoltes par des événements climatiques à l'exercice de constatation de cette perte, le rattachement au titre de l'IR du revenu exceptionnel d'un exploitant agricole soumis à un régime réel d'imposition par fractions égales aux résultats de l'exercice de sa réalisation et des six exercices suivants, la déduction d'IR pour aléas et la déduction spécifique d'IR pour l'investissement

(2) L'exonération de la part communal et intercommunale en faveur des terres agricoles à concurrence de 20 % et le dispositif relatif aux pertes de récoltes ou de bétail.

(3) Le statut de ces associations est défini aux articles L. 135-1 sq. du code rural et de la pêche maritime.

(4) Article 73 du CGI.

(5) Article 1647-00 bis du CGI.

Ensuite, les **coopératives agricoles** jouissent, à l'image de leurs équivalents dans l'artisanat, les transports et les secteurs fluviaux et maritimes, d'une exonération d'IS sous conditions ⁽¹⁾.

Les rapporteurs jugent que la répartition de cet avantage (141 millions d'euros) doit être bien mieux évaluée socialement et économiquement, afin d'éviter d'emporter un bénéfice trop majoritairement concentré sur les plus grandes coopératives, indifféremment de leur engagement environnemental.

Enfin, un phénomène de sédimentation se produit pour la **filière forêt-bois**, avec 11 niches : une représente 76 millions, mais les autres sont très faibles.

Le volume des dépenses fiscales à particulièrement interroger peut être schématiquement évalué à 233 millions d'euros, avec dans une certaine mesure des possibilités de redéploiements ou d'économies pour les finances publiques. Les rapporteurs redisent les difficultés actuelles à discerner comment précisément réformer ces niches, faute de données satisfaisantes à disposition du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

La faible capacité de ce dernier à quantifier le montant des dépenses fiscales et à suivre leur impact est à déplorer : cette difficulté ne tient pas à son manque de compétence ou de volonté et les rapporteurs apprécient l'effort du secrétariat général et de la DGPE pour répondre à leurs questions.

Il convient donc de renforcer considérablement les échanges d'informations entre la direction générale des finances publiques (DGFIP), compétente en matière fiscale, et les autres administrations centrales.

4. Une démarche de performance perfectible, avec des indicateurs globalement atteints mais des objectifs trop peu parlants

Quatre objectifs de performance et dix indicateurs sont associés au programme *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*.

Dans leur grande majorité, ils sont atteints.

Par exemple, il convient de relever la diminution constante, depuis 2016, du ratio entre les concours publics à l'agriculture et l'excédent brut d'exploitation (EBE) ⁽²⁾ des entreprises : passé de 30,74 % lors de cette année de référence à 27,76 % en 2018, il signifie que la moyenne des agriculteurs vit de plus en plus de son travail et non des aides.

(1) Article 207-1 du CGI.

(2) L'EBE correspond à la valeur ajoutée brute, à laquelle l'on ajoute les subventions d'exploitation et l'on soustrait les impôts et les charges de personnel (salaires et cotisations sociales de l'employeur).

Les rapporteurs formulent toutefois trois alertes :

– alors que la trajectoire pluriannuelle de la progression de la part de la **superficie agricole utile (SAU) cultivée en bio** était positive, la cible de 8 % n'a pas été atteinte, le MAA faisant même plutôt état d'un résultat de 7,7 % ;

– la stabilité de la proportion des bénéficiaires de l'**indemnité pour compensation d'un handicap naturel (ICHN)** dans l'ensemble des demandeurs des aides au titre de la PAC (entre 28,5 % et 29 % sur la période récente) ne doit pas faire oublier l'importance d'un suivi très précis des conséquences de la nouvelle cartographie, en particulier s'agissant des zones défavorisées simples (ZDS) ;

– le RAP ne retrace pas les données relatives aux coûts de gestion des aides PAC, mais les représentants du MAA reçus en audition pensent que la cible ne sera pas tenue en raison des coûts supplémentaires rencontrés par l'ASP avec ses **logiciels ISIS et OSIRIS**, tout en maintenant leur ambition pour 2019 grâce à une meilleure rentabilisation des investissements.

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

Le programme 215, géré par le secrétariat général du MAA, 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.

TAUX D'EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 215

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	<i>Taux d'exécution</i>	LFI 2018	PLR 2018	<i>Taux d'exécution</i>
1 Moyens de l'administration centrale	206,9	211,33	102,1 %	210,9	215,34	102,1 %
2 Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	18,31	17,81	97,3 %	18,31	18,2	99,4 %
3 Moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, des directions départementales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des territoires (et de la mer)	354,48	338,08	95,4 %	354,48	337,89	95,3 %
4 Moyens communs	69,62	72,4	104 %	71,66	74,38	103,8 %
Totaux	649,31	639,62	98,5 %	655,35	645,82	98,5 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 215. Son unique opérateur, l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA), a bénéficié d'une subvention pour charges de service public à hauteur de 1,26 million d'euros en 2018.

1. Une sous-exécution des dépenses de personnel, malgré un effort de requalification intéressant

La consommation de seulement 98,5 % du plafond de crédits voté en LFI s'explique essentiellement par de moindres dépenses en titre 2 (552,42 millions d'euros en AE et en CP contre une programmation de 568,50 millions d'euros).

Le MAA explique que trois postes ont engendré de moindres dépenses que prévu : le versement au CAS *Pensions* (8 millions d'euros de moins que la programmation initiale), le recrutement de vacataires pour le registre parcellaire graphique et les abattoirs, et le compte d'épargne temps (CET).

Une phase précontentieuse est engagée avec des agents de zone urbaine sensible (ZUS) qui n'ont pas touché une bonification indiciaire à laquelle ils s'estiment éligibles en raison de leur ancienneté. Le secrétariat général a annoncé qu'il signera des protocoles avec les organisations syndicales.

Par ailleurs, il convient de saluer la qualité du plan de requalification de personnels de catégorie C vers la catégorie B : la démarche s'inscrit dans le cadre d'une véritable **stratégie de déprécarisation**, donnant elle aussi lieu à des échanges avec les représentants syndicaux.

Ainsi, 224 personnes ont bénéficié d'une telle promotion en 2018, contre 99 l'année précédente.

2. Une performance satisfaisante dans l'ensemble, en dépit du ralentissement des procédures dématérialisées

Les trois objectifs de performance du programme sont illustrés par sept indicateurs, déclinés en quinze sous-indicateurs.

Treize d'entre eux sont atteints, ce qui témoigne d'une adéquation efficiente entre les missions du MAA et les moyens qu'il y emploie.

Néanmoins, le taux de dématérialisation des enquêtes statistiques est passé de 98 % à 38 % en 2018, tandis que celui relatif à l'utilisation des téléprocédures, s'il atteint son niveau programmé, devrait en 2019 passer de 96 % à 78 %.

Le MAA a indiqué que chaque déploiement d'outil nouveau s'accompagne d'une chute de ces données avant qu'elles ne remontent au cours des années suivantes. Il est vrai que trois instruments ont été entièrement revus en 2018, portant sur les élèves des enseignements agricoles, les certificats d'exportation (*Expadon 2*) et les demandes d'autorisations d'exploiter (*Logics*).

II. COMPTE SPÉCIAL DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

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

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 code général des impôts (CGI).

Son principal objet 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. DES RECETTES EN SURPLUS ET DES DÉPENSES CONTENUES : LES SIGNAUX PARADOXAUX D'UNE PRÉVISION IMPARFAITE

Le CAS enregistre 136,53 millions d'euros de recettes en 2018, soit 0,39 % de plus que ce que prévoyait la LFI. Des entrées accidentelles à hauteur de 0,31 million d'euros expliquent la majeure partie de ce résultat.

EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU CAS-DAR

(en millions d'euros)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution
P 775 Développement et transfert en agriculture	65	63,03	97 %	65	62,21	95,7 %
<i>Développement et transfert</i>	64,9	62,97	97 %	64,9	62,16	95,8 %
<i>Fonction support</i>	0,1	0,55	55,5 %	0,1	0,45	45,2 %
P 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture	71	68,63	96,7 %	71	69,01	97,2 %
<i>Recherche appliquée et innovation</i>	70,7	68,52	96,9 %	70,7	68,9	97,4 %
<i>Fonction support</i>	0,3	0,11	35,3 %	0,3	0,11	38 %
Totaux	136	131,66	96,8 %	136	131,22	96,5 %

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

Le solde cumulé atteint désormais 67,63 millions d'euros.

La Cour des comptes voit trois explications à cet excédent et à la sous-exécution des dépenses (96,6 % en AE et 96,5 % en CP) : une programmation pessimiste, des décisions d'engagement des crédits tardives et qui seront donc liquidées en 2019, et l'existence d'un reliquat de 7,8 millions d'euros datant de 2002, année où a été supprimée l'Association nationale de développement agricole. (ANDA), dont les subventions ont été remplacées par le CAS DAR.

B. 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 culturelles du secteur.

Les dépenses opérationnelles atteignent 62,16 millions d'euros en CP :

– 40,17 millions d'euros d'aides aux chambres d'agriculture, dont 56,4 % orientés vers la transition agroécologique ;

– 8 millions d'euros fléchés vers le programme de génétique animale ;

– 7,71 millions d'euros attribués aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) et à Coop de France, tête de réseau des coopératives ;

– 9,21 millions d'euros pour financer divers appels à projets et actions d'accompagnement thématique à l'échelle régionale.

Des résultats stables, mais une faible participation pour l'élection des chambres

En janvier 2019, des élections professionnelles ont permis de renouveler la composition des chambres départementales et interdépartementales d'agriculture. Les représentants de ces 89 établissements ont à leur tour désigné les membres des chambres régionales.

Le résultat final, qu'il n'appartient pas aux rapporteurs de commenter, fait montre d'une grande stabilité par rapport à celui des échéances de 2016. Un seul recours est pendant.

Au total, le taux de participation s'élève uniquement à 25,52 %, contre 36,9 % en 2016.

Cet exercice démocratique a été marqué, pour la première fois, par l'utilisation du vote électronique. La procédure, moins coûteuse que l'alternative par correspondance, n'a cependant été retenue que par 10 % des électeurs.

Le MAA et les organisations syndicales mènent une réflexion commune afin de simplifier les règles s'appliquant aux différents collèges pour les prochaines élections.

C. PROGRAMME 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION

Géré 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, pour *in fine* renouveler les formes d'exercice de l'activité agricole.

Il a mobilisé 68,9 millions d'euros en CP pour son action « métier » :

– 49 millions d'euros pour les études des instituts techniques agricoles (ITA) et de l'Association de coordination technique agricole (ACTA) ;

– 19,90 millions d'euros pour six appels à projets, à l'image du programme européen *Core organic cofund*, promouvant l'agriculture biologique.

SECONDE PARTIE : LE FINANCEMENT ET L'ACCOMPAGNEMENT DE L'AGRICULTURE PAR LES AGENCES DE L'EAU

La commission des finances de l'Assemblée nationale a décidé de reconduire au premier semestre 2019 l'organisation d'un « **printemps de l'évaluation** », tendant à la fois à renouveler les modalités d'examen du projet de loi de règlement – notamment *via* l'audition des ministres concernés, la plus grande attention portée à la maquette de performances ainsi qu'aux dépenses fiscales et la discussion de propositions de résolution – et à conduire des travaux d'analyse sur des politiques publiques ciblées.

Dans ce cadre, les rapporteurs spéciaux ont décidé d'étudier de manière approfondie **la nature et la qualité des relations entre le réseau des agences de l'eau et le secteur agricole**, notamment dans le contexte de la hausse de la redevance pour pollutions diffuses (RPD).

Pour la première fois, ils ont rencontré les services compétents du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES). Le 11 avril 2019, ils ont également effectué un déplacement à Orléans (Loiret) et tiennent à remercier l'ensemble de leurs interlocuteurs (État, agence de l'eau et conseil régional) pour la qualité de leur accueil et la richesse des échanges.

Deux récents rapports d'inspection éclairants, mais qui n'abordent pas prioritairement la question agricole

Le rapport public annuel de la **Cour des comptes**, publié en février 2015, comporte une insertion intitulée *Les agences de l'eau et la politique de l'eau, une cohérence à retrouver*. La juridiction y fait notamment le constat d'une application trop relative des principes « pollueur-payeur » et « l'eau paie l'eau », ainsi que d'une présence insuffisante de l'État au sein des instances de bassin.

Une étude conjointe de l'**inspection générale des finances** (IGF) et du **conseil général de l'environnement et du développement durable** (CGEDD), présentée en avril 2018 sous le titre *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*, invite à renforcer la sélectivité des interventions des agences de l'eau et à diversifier leurs ressources.

Ces travaux sont d'une grande qualité et ont richement alimenté la réflexion des rapporteurs spéciaux. Toutefois, les interactions entre les agences de l'eau et les acteurs de l'agriculture, qu'il s'agisse des exploitants, des chambres ou du ministère, n'y occupent qu'une place secondaire.

Source : commission des finances, d'après les deux rapports précités.

Les agences de l'eau contribuent fortement à l'action du MAA et du MTES pour une économie plus respectueuse de l'environnement. Ainsi, le secteur agricole bénéficie d'aides, en contrepartie du paiement de redevances : son taux de retour est positif (I). L'organisation territoriale des agences de l'eau présente nombre d'intérêts, mais leur suivi à l'échelon central montre aussi des lacunes dont la résolution paraît tout sauf insurmontable (II).

I. UNE MONTÉE EN PUISSANCE EN FAVEUR DE LA TRANSITION VERS UNE AGRICULTURE PLUS DURABLE

En première analyse, le champ de compétences des agences de l'eau n'est pas en priorité tourné vers l'agriculture : « *dans chaque bassin, [cet] établissement public de l'État à caractère administratif met en œuvre [le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux] en favorisant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques. Elle peut contribuer à la connaissance, à la protection et à la préservation de la biodiversité terrestre et marine ainsi que du milieu marin* »⁽¹⁾.

Il est toutefois évident que les exploitants agricoles sont une catégorie importante d'usagers de l'eau : ils s'acquittent donc de redevances auprès des agences de l'eau et bénéficient d'aides de la part de ces dernières. La nature des prélèvements et des mesures d'accompagnement témoigne de l'investissement de ces opérateurs dans le sens de la transition agroécologique, insuffisamment connue.

En 2017, dernière année pour laquelle des données agrégées sont disponibles, le MTES indique que **les agriculteurs ont payé 137 millions d'euros de redevances auprès des agences de l'eau** – 177 millions d'euros en prenant en compte la participation au plan *Ecophyto* – **et bénéficié de 226 millions d'euros de subventions** (cf. *infra*), ce qui correspond à un **taux de retour de 1,5**.

A. DES REDEVANCES PLUS INCITATIVES POUR LUTTER CONTRE LES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE

Les agences de l'eau sont chargées du recouvrement de sept redevances :

- la redevance pour pollution de l'eau, dont la part pour usage non-domestique est notamment assise sur les activités d'élevage ;
- la redevance pour modernisation des réseaux de collecte ;
- la redevance pour pollutions diffuses, prélevée par l'agence Artois-Picardie pour le compte des cinq autres agences ;
- la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, laquelle s'applique notamment à l'irrigation et à l'exploitation de canaux ;
- la redevance pour stockage d'eau en période d'étiage ;
- la redevance pour obstacle sur les cours d'eau ;
- la redevance pour protection du milieu aquatique⁽²⁾.

(1) Article L. 213-8-1 du code de l'environnement.

(2) Articles L. 123-10 à L. 213-10-12 du code de l'environnement.

Les agriculteurs sont assujettis à trois d'entre elles, à savoir les redevances pour pollutions diffuses (RPD), pour pollution des élevages (RPE) et pour prélèvement d'eau à usage d'irrigation (RPEUI).

L'objectif de ces prélèvements est de maîtriser les atteintes à l'état de l'eau engendrées par l'agriculture, ainsi que de réduire la consommation d'eau.

La LFI pour 2019 renforce et verdit la RPD

L'article 76 de la LFI pour 2019 a apporté plusieurs modifications à la RPD : une nouvelle répartition des substances contenues dans les produits phytopharmaceutiques taxés, une plus grande différenciation des taux appliqués aux catégories de substances, de nouveaux taux, un taux additionnel pour les types de substances « soumises à exclusion » ou « candidates à la substitution », l'additivité des taxes et l'application de la catégorie de danger la plus forte ⁽¹⁾.

Le Gouvernement estime que **ces changements feront passer de 140 à 190 millions d'euros le produit de la RPD versée aux agences de l'eau** et que ce montant sera utilisé, à compter de 2020, **pour accélérer la conversion à l'agriculture biologique**, dans des conditions fixées par une circulaire conjointe du MTES et du MAA.

Pour 2018 (réalisation) et 2019 (estimation), les informations recueillies par les rapporteurs, quoiqu'incomplètes, permettent d'établir le tableau ci-dessous, qui ne traite pas la fraction du produit de la RPD reversée à l'Agence française pour la biodiversité ⁽²⁾.

REDEVANCES PRÉLEVÉES SUR LE SECTEUR AGRICOLE PAR LES AGENCES DE L'EAU

(en millions d'euros)

Bassins	Redevances agricoles	2018	2019
Adour-Garonne	<i>Ensemble (proportion)</i>	14 <i>(5 % sur 278)</i>	17 <i>(5,9 % sur 287)</i>
	<i>Ensemble (proportion)</i>	16,73 <i>(9,6 % sur 175,19)</i>	16,55 <i>(10,83 % sur 152,8)</i>
Artois-Picardie	RPD	15,39	15,58
	RPE	0,23	0,23
	RPEUI	1,11	0,74
Loire-Bretagne	<i>Ensemble (proportion)</i>	42,35 <i>(11,5 % sur 369,58)</i>	45,30 <i>(12,3 % sur 367,16)</i>
	RPD	10,19	10
	RPE	2,6	2,7
	RPEUI	7,3	7,2
Rhin-Meuse	<i>Ensemble (proportion)</i>	<i>n.c.</i>	<i>n.c.</i>
Rhône-Méditerranée-Corse	<i>Ensemble (proportion)</i>	17,2 <i>(3,1 % sur 549,2)</i>	13,8 <i>(2,6 % sur 521,9)</i>
Seine-Normandie	<i>Ensemble (proportion)</i>	<i>n.c.</i>	<i>n.c.</i>

Source : commission des finances d'après les données transmises par la direction de l'eau et de la biodiversité.

(1) Cf. annexe n° 16 au rapport n° 1302 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le PLF pour 2019.

(2) Article 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

B. UN PANEL D'AIDES AUX AGRICULTEURS DIVERSIFIÉ ET UTILE

Le soutien des agences de l'eau au secteur agricole prend trois formes.

• D'abord, elles ont une **mission d'animation, de conseil et d'accompagnement** du réseau agricole, grâce notamment aux contrats territoriaux agricoles, aux diagnostics d'exploitation, ainsi qu'à des mesures de soutien technique individuel ou collectif, dont l'animation du plan *Ecophyto* et la protection des aires de captage d'eau potable.

Les contrats territoriaux sont un outil privilégié pour coordonner les expérimentations et sensibiliser les agriculteurs à l'appropriation de techniques ; les diagnostics ont pour objectif d'identifier les pratiques et parcelles à risques, afin de proposer des évolutions à favoriser, dans le cadre d'un plan d'action concerté entre l'exploitant et l'agence.

Des solutions très concrètes sont mises en avant : gestion des intercultures longues et courtes par la couverture des sols, diversification des assolements et allongement des rotations, désherbage alternatif, aménagement de haies ou de mares pour freiner les écoulements, optimisation de la gestion parcellaire avec, par exemple, l'installation de bandes travaillées perpendiculairement à la pente, etc.

Par ailleurs, les opérateurs de l'eau contribuent, plus ou moins directement selon les bassins, à la **politique foncière agricole**, en aidant les exploitants à financer des études parcellaires, à s'acquitter des frais de géomètre et de notaire, voire en acquérant et en gérant elles-mêmes des parcelles : dans le bassin Loire-Bretagne, l'agence a acheté 4 537 hectares en zones humides entre 2013 et 2018, soit 75 % de plus que son objectif initial (2 600 hectares).

Les relations des agences de l'eau avec les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) varient d'un bassin à l'autre.

À titre d'exemple, les partenariats entre les agences Adour-Garonne, Artois-Picardie et Rhône-Méditerranée-Corse et les SAFER régionales concernées recouvrent un large champ et donnent satisfaction, tandis que le périmètre des accords signés par l'agence Seine-Normandie est plus restreint et que la tentative de conventionnement engagée en Loire-Bretagne n'a pas abouti ⁽¹⁾.

(1) *L'agence Loire-Bretagne a indiqué aux rapporteurs qu'« une convention a été signée en 2011 avec l'ensemble des SAFER présentes en Loire-Bretagne pour mettre en place une avance remboursable pour les acquisitions et les frais associés engagés. En outre, cette convention prévoyait la désignation d'interlocuteurs privilégiés au sein de chaque organisme, le renforcement croisé des compétences des agents concernés et de ceux des collectivités gestionnaires, ainsi que des investissements méthodologiques communs. Cette convention a associé à leur demande les chambres d'agriculture. La plupart des ambitions de la convention n'ont pas connu de développement. Par ailleurs, il est à noter que cette convention n'a pas donné lieu à des mesures de financement spécifique des SAFER par l'agence. Cette convention de trois ans n'a pas été prorogée ».*

• Ensuite, les agences de l'eau attribuent des **subventions** particulièrement variées aux agriculteurs : aides à la conversion et/ou au maintien en agriculture biologique, lutte contre les pesticides et les pollutions azotées, projets de filières à bas niveau d'intrants, par exemple *via* l'achat de matériels permettant de supprimer ou de réduire leur usage et leur impact dans le cadre du plan *Ecophyto*, lutte contre les transferts de particules polluantes au moyen de la création de zones tampons, gestion des effluents d'élevage et résorption des excédents de phosphore, action contre les fuites d'eau, réduction de sa consommation et mobilisation de ressources de substitution, restaurations consécutives à une catastrophe naturelle grâce à des avances à taux zéro au profit des maîtres d'ouvrage, adaptation au changement climatique, etc.

Les agences apportent notamment, en complément des ressources du fonds européen agricole et de développement rural (FEADER), un cofinancement pour deux types de dispositifs surfaciques : les **mesures agroenvironnementales et climatiques** (MAEC) et les **aides envers l'agriculture biologique**.

Elles notifient les montants dont peuvent bénéficier les agriculteurs à l'Agence de services et de paiement (ASP), qui est chargée de procéder au versement des aides après instruction des dossiers par les directions départementales des territoires (DDT). Ce chaînage financier entraîne, selon les cas, des dysfonctionnements (cf. *infra*).

Le tableau ci-après présente, pour 2018 et 2019, les chiffres recueillis par les rapporteurs quant aux actions d'animation et aux subventions des agences de l'eau au bénéfice des agriculteurs. Il témoigne du taux de retour positif en faveur de ces derniers et de **l'orientation de plus en plus nette pour l'agroécologie**.

AIDES AU SECTEUR AGRICOLE PAR LES AGENCES DE L'EAU

(en millions d'euros)

Bassins	Mesures d'animation et subventions	2018	2019
Adour-Garonne	<i>Ensemble (proportion)</i>	19 (5,6 % sur 342)	39 (12,5 % sur 313)
Artois-Picardie	<i>Ensemble (proportion)</i>	20,2 (2,2 % sur 165,7)	16,3 (11,1 % sur 146,6)
	Lutte contre les pollutions	14,8	11,2
	MAEC	5,2	2,5
	Agriculture biologique	1,7	2
	<i>Ecophyto</i>	3	3
	Animation et accompagnement technique	4,5	3,5
	Élevage	0,4	0,2
	Retour RPD	4,8	4,5
Loire-Bretagne	<i>Ensemble (proportion)</i>	45,5 (11,4 % sur 397,7)	60,3 (12,3 % sur 490,2)
	MAEC et agriculture biologique	25,6	23,9
	Animation et accompagnement technique	14,7	10,4
	Études et expérimentations	0,7	
	<i>Ecophyto</i>	n.c.	8
	Gestion foncière	1	n.c.
	Élevage	2,5	2
Irrigation	0,97	21	
Rhin-Meuse	<i>Ensemble (proportion)</i>	n.c.	n.c.
Rhône-Méditerranée-Corse	<i>Ensemble (proportion)</i>	51,5 (9,9 % sur 520,2)	48 (10,9 % sur 440,4)
	MAEC	7,5	0,4
	Agriculture biologique	13,5	17,9
	<i>Ecophyto</i>	14,9	11,2
	Animation et accompagnement technique	0,8	0,5
	Études et expérimentations	15	18
Seine-Normandie	<i>Ensemble (proportion)</i>	86 (11,9 % sur 721,6)	108 (16 % sur 671,1)
	MAEC	18	18,5
	Agriculture biologique	48	58
	Filières	6,3	5
	<i>Ecophyto</i>	4,4	9
	Élevage	0,01	0,1
	Investissement territorial	1,1	1
	Animation et accompagnement technique	2	2
	Études et expérimentations	0,7	0,2
	Communication et formation	0,3	0,2
	Érosion et ruissellement	3	3
	Milieux	1,9	1
	Irrigation	0,04	0,02

Source : commission des finances d'après les données transmises par la direction de l'eau et de la biodiversité.

Le 11^{ème} programme des agences de l'eau (2019-2024) prévoit l'expérimentation d'un nouvel outil, les paiements pour services environnementaux, mais leur définition et leur mobilisation ne pourront être effectives qu'une fois dégagés les grands axes de la future programmation de la PAC.

• Enfin, les agences de l'eau interviennent de manière volontariste pour le **développement des communes rurales**.

D'une part, des aides spécifiques sont attribuées aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) classés en zone de revitalisation rurale (ZRR). Ces subventions facilitent par exemple la réhabilitation de l'assainissement non-collectif, la production de l'eau potable et la sécurisation de sa distribution, ou encore le remplacement des canalisations qui relarguent du chlorure de vinyle monomère (CVM). Les rapporteurs y voient une autre illustration de l'utilité de cette carte des ZRR.

D'autre part, ces EPCI bénéficient d'une majoration de certaines aides, en particulier pour la construction et l'entretien des stations d'épurations ainsi que pour les travaux permettant de réduire la consommation d'eau.

II. UNE GOUVERNANCE À PRÉSERVER, SOUS RÉSERVE D'UNE MEILLEURE VUE D'ENSEMBLE SUR CERTAINES PRATIQUES

La relative autonomie des agences de l'eau et le caractère démocratique des instances de bassin ont pour corollaire un déficit de visibilité des administrations centrales sur certains volets de leur action.

A. UNE ORGANISATION ADAPTÉE AUX TERRITOIRES

Le modèle des agences de l'eau repose sur une implantation territoriale spécifique et sur un système de concertation.

• En premier lieu, les six agences de l'eau sont réparties en fonction des **bassins versants**. Le choix d'une telle circonscription se justifie naturellement par les particularités hydrographiques du territoire métropolitain.

Néanmoins, la carte qui en résulte complexifie les relations avec les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales : les zones de compétences de quatre des six agences s'étalent sur le territoire de plusieurs régions, et réciproquement certaines régions comprennent des fractions de plusieurs bassins.

Ce point revêt une importance toute particulière en matière agricole : si le principal document de chaque agence reste son schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), c'est *via* le programme de développement rural régional (PDRR) qu'elle notifie les aides aux agriculteurs.

• En second lieu, les instances de bassin associent la plupart des parties prenantes à la politique publique de gestion des eaux, dont les agriculteurs.

D'une part, le **comité de bassin**, parfois qualifié de « parlement de l'eau », est composé de trois collèges : 40 % des sièges sont attribués aux représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi qu'à au moins un député ou un sénateur, 40 % à ceux des usagers de l'eau et 20 % ceux de l'État et de ses établissements publics ⁽¹⁾.

Les usagers forment eux-mêmes trois sous-collèges : les usagers non-professionnels ; les usagers professionnels des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'aquaculture, de la batellerie et du tourisme ; les usagers professionnels du secteur industriel et de l'artisanat.

Les interlocuteurs rencontrés au cours du « printemps de l'évaluation » ont indiqué que les discussions pouvaient perdre en efficacité compte tenu de postures politiques parfois assez fermées de la part des membres des chambres d'agriculture.

Le comité se réunit généralement une fois par trimestre. Ses délibérations portent sur les documents de planification, dont, tous les six ans, le SDAGE.

D'autre part, le **conseil d'administration de l'agence de l'eau**, qui siège environ tous les deux mois dans la pratique, rassemble un président nommé par décret, un nombre égal de représentants des trois collèges du bassin et un représentant du personnel de l'agence.

Le conseil est chargé de répartir les redevances et les aides en fonction d'un programme pluriannuel d'intervention adopté tous les six ans, qui doit tenir compte de l'actualisation du plafond des prélèvements, fixé chaque année par la loi de finances.

Les rapporteurs recommandent que, sur le sujet de la transition écologique en particulier, l'État soit moteur pour qu'en lien avec les agences de l'eau, il y ait un levier amorçant des transformations progressives et l'amélioration du service public assuré par le réseau des chambres d'agriculture.

Le cas échéant, ces évolutions pourraient emprunter la voie de mutualisations plus importantes à l'échelon géographique pertinent et d'un suivi transversal entre le MTES et le MAA, renforcé par des obligations imparties au réseau consulaire en matière environnementale.

(1) Article L. 213-8 du code de l'environnement.

B. UNE IMPLICATION DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE PLUS IMPORTANTE EN RÉGIONS QU'À L'ÉCHELON CENTRAL

L'implication forte et croissante des agences de l'eau en matière agricole nécessite des interactions fréquentes et de qualité avec les services déconcentrés du MAA. Ainsi, des agents des directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) participent aux réunions du comité de bassin et du conseil d'administration de chaque agence de l'eau.

En raison de la superposition par nature imparfaite entre les circonscriptions régionales et les zones de compétences des agences de l'eau, la DRAAF de la région qui accueille le siège de chacun des six établissements assure les fonctions de « DRAAF de bassin », au sein de laquelle un « ingénieur général de bassin » coordonne le travail des autres DRAAF de la circonscription.

Les rapporteurs ont pu noter les rapprochements de plus en plus systématiques des DRAAF et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) sur le terrain, permettant à l'État de mutualiser ses ressources et de parler d'une seule voix. Cependant, ils ont aussi pu relever que les directions régionales des deux ministères ne se reconnaissent « *pas de rôle particulier de suivi ou d'analyse* » des redevances perçues et des aides attribuées selon les catégories de redevables ou de bénéficiaires.

Dans la mesure où leur tutelle est exercée par le MTES, les agences ne sont certes pas censées avoir de relations directes avec la direction générale de la performance économique et environnementale (DGPE) du MAA. Néanmoins, **les rapporteurs s'étonnent d'entendre que le MAA n'a « pas spécialement été associé en tant que tel à la préparation du 11^e programme des agences de l'eau » et que seul 0,5 ETPT y soit missionné sur les questions de bassin.**

C. DES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT À CLARIFIER

L'ASP et ses délégations régionales sont chargées du versement de certaines aides des agences de l'eau aux agriculteurs, dans le cadre de conventions dont sont également signataires les conseils régionaux : les MAEC, les subventions en faveur de la conversion ou du maintien en bio et le soutien à l'entretien en agroforesterie.

Dès lors, les relations de l'ASP et des agences de l'eau sont permanentes : l'agence Loire-Bretagne représente les six opérateurs à son comité opérationnel.

Toutefois, l'attention des rapporteurs a été attirée sur la question des flux financiers entre ces deux catégories d'opérateurs.

En effet, **les agences de l'eau effectuent des avances de trésorerie à l'ASP**, notamment pour lui permettre de faire plus facilement face à ses retards. Il apparaît que, parfois plusieurs années après les opérations concernées, les agences **peinent à obtenir des informations précises sur la façon dont l'ASP a utilisé leurs fonds** et qu'elles ne puissent donc pas procéder aux certifications nécessaires.

Si, formellement, les conventions sont respectées en ce que les comptables peuvent s'accorder sur la balance finale et l'attester, le défaut de présentation des justificatifs par l'ASP empêche les ordonnateurs d'enregistrer le service fait et de traduire en dépense budgétaire ce qui au départ était un mouvement de trésorerie.

Les sommes en jeu peuvent être importantes : par exemple, le solde budgétaire prévu en 2018 par l'agence Loire-Bretagne s'élevait à – 26 millions d'euros, mais il s'est finalement établi à + 0,45 million d'euros : l'opérateur n'a pas réalisé un excédent, mais ne peut pas porter à son bilan des dépenses qu'il a pourtant réalisées.

D'après son directeur général, à la date du 29 avril 2019, *« l'agence de l'eau n'a aucun retour [de l'ASP] concernant le montant des engagements basés sur les dossiers réellement déposés »*.

Il convient de s'interroger sur le fondement juridique de ces avances. Les stipulations de la convention-cadre qu'ont pu consulter les rapporteurs ne font pas explicitement mention de la possibilité de recourir à des avances de trésorerie :

– *« l'ASP assure le versement des aides du financeur [l'agence de l'eau] aux bénéficiaires dans la limite des fonds mis à sa disposition par celui-ci »* ;

– *« le versement des fonds du financeur auprès de l'ASP se fera, pour chaque annuité [...], sur la base d'un ou plusieurs appels de fonds présentés par l'ASP en fonction de l'avancement du traitement des dossiers de la campagne considérée »* ;

– *« l'ASP fournira périodiquement au financeur un état des dépenses réalisées par mesures et dossiers »* ;

– *« le fournisseur dispose d'un droit d'accès à l'outil ISIS lui permettant d'accéder aux extractions de données individuelles, techniques et financières »*.

Les rapporteurs appellent les agences de l'eau à se saisir plus largement de cette dernière clause lorsqu'elle figure dans les conventions qu'elles ont conclues, ainsi que le MTES, le MAA et l'ASP à se réunir pour faire la lumière sur les montants d'argent public en question, sur leur entière traçabilité et sur la légalité des opérations de trésorerie.

Cet impératif de clarté financière est d'autant plus nécessaire à l'heure où les budgets des agences de l'eau vont être renforcés *via* la hausse de la RPD.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 4 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Le compte-rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l’agriculture et de l’alimentation

– Secrétariat général : Mme Sophie Delaporte, inspectrice générale de l’administration, secrétaire générale, M. Christian Ligeard, directeur des affaires financières, sociales et logistiques, Mme Flora Claquin, sous-directrice des affaires budgétaires et comptables, et M. Philippe Lintanf, chef du bureau de la synthèse budgétaire

– Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) : MM. Philippe Duclaud, chef du service de gouvernance et de gestion de la politique agricole commune, Pierre-Camille Schwartz, sous-directeur de la performance environnementale et de la valorisation des territoires, Stéphane Landais, adjoint au sous-directeur de la gouvernance et du pilotage, et Mme Manon Huré, cheffe du bureau du budget et des établissements publics

Ministère de la transition écologique et solidaire : Mmes Florence Clermont-Brouillet, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, sous-directrice de l’animation territoriale et de l’appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes à la direction de l’eau et de la biodiversité, et Guglielmina Oliveros-Toro, adjointe à la sous-directrice de la protection et de la gestion des ressources en eau et minérale et des écosystèmes aquatiques

Cour des comptes : Mme Annie Podeur, conseillère-maître, présidente de section à la deuxième chambre, et MM. Jacques Basset, conseiller-maître, et Jérôme Pedreau, auditeur (au titre des notes d’analyse de l’exécution budgétaire sur la mission *AAFAR* et le *CAS DAR*)

Déplacement à Orléans (Loiret)

– Agence de l’eau Loire-Bretagne : MM. Martin Gutton, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, directeur général, Claude Gitton, directeur général adjoint, David Jullien, directeur des redevances, et Mme Carole Kervévan, adjointe à la directrice des politiques d’intervention, chargée de l’agriculture et des milieux aquatiques

– Conseil régional du Centre-Val de Loire : M. Harold Huwart, cinquième vice-président, chargé du développement économique, de l’économie sociale et solidaire et de l’agriculture, et Mme Michelle Rivet, douzième vice-présidente, chargée de l’environnement et du développement rural

– Direction régionale de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt (DRAAF) : M. Bruno Locqueville, ingénieur divisionnaire de l’agriculture et de l’environnement, directeur, Mmes Murièle Millot, directrice adjointe, chargée de la politique de l’eau, et Lena Deniaud, cheffe du service régional de l’économie agricole et rurale

– Direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement : MM. Christophe Chassande, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, directeur, Christian Feuillet, chef du département de l’eau et des milieux aquatiques, et Nicolas Meyer, chef de la délégation de bassin

ANNEXE : CARTE DES AGENCES DE L'EAU



Source : ministère de la transition écologique et solidaire.

SOURCES CONSULTÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Documentation budgétaire

Rapport n° 1302 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018 :

Rapport spécial de M. Éric Coquerel sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (annexe n° 16)

Rapport spécial de Mmes Perrine Goulet et Sarah El Haïry sur la mission *Sport, jeunesse et vie associative* (annexe n° 42)

Notes d'analyse de l'exécution budgétaire :

- Mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, mai 2018
- Compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*, mai 2018

Rapports annuels de performances :

- Mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, mai 2018
- Compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*, mai 2018

Rapports d'inspection

Cour des comptes, *L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme la conduite, une extinction à programmer*, insertion au rapport public annuel, février 2016

Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, Inspection générale de la jeunesse et des sports, *Évolution de l'Institut français du cheval et de l'équitation*, mai 2017

Inspection générale des finances et conseil général de l'environnement et du développement durable, *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*, avril 2018