

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

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 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 4

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :
POLITIQUES DE L'AGRICULTURE, FORÊT, PÊCHE ET AQUACULTURE

DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteur spécial : M. HERVÉ PELLOIS,

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION EN 2019 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, grâce à un contexte relativement favorable et à des redéploiements dynamiques | 10 |
| a. Une budgétisation sincérisée depuis 2018 | 11 |
| b. Une mobilisation hétérogène des outils de crise | 12 |
| c. Une participation soutenue au grand plan d'investissement | 13 |
| d. Des flux importants envers la sécurité sociale | 14 |
| 2. Une année charnière pour les huit opérateurs | 15 |
| a. Une nouvelle étape pour l'exercice de la tutelle..... | 16 |
| b. La fiabilisation (provisoire ?) du paiement des aides | 16 |
| 3. Une évaluation toujours lacunaire des dépenses fiscales..... | 17 |
| 4. Une maquette de performance qui donne de bons résultats et dont certaines difficultés méthodologiques paraissent en voie d'être levées | 18 |
| B. PROGRAMME 215 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE</i> | 19 |
| 1. Une ligne majoritairement dédiée aux dépenses de personnel | 20 |
| 2. Une maquette de performance en cours de remaniement | 20 |
| II. COMPTE SPÉCIAL <i>DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</i> | 21 |
| A. UN ACCROISSEMENT DU SOLDE CUMULÉ QUI INVITE À REVOIR PROFONDÉMENT LE PROFIL BUDGÉTAIRE DU COMPTE | 21 |
| 1. Un sixième exercice consécutif excédentaire | 21 |
| 2. Des ressources difficiles à anticiper | 22 |

| | |
|---|-----------|
| 3. Des dépenses insuffisamment ciblées..... | 23 |
| 4. Des arbitrages à prendre rapidement..... | 23 |
| a. Une ouverture de crédits afin de tirer profit des excédents..... | 23 |
| b. De nouvelles méthodes à l’occasion de la prochaine programmation..... | 23 |
| c. Un rapatriement au sein du budget général de l’État..... | 24 |
| B. PROGRAMME 775 <i>DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT</i> | 24 |
| C. PROGRAMME 776 <i>RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION</i> | 24 |
| DEUXIÈME PARTIE : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE DU COVID-19 SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DE L’AGRICULTURE..... | 25 |
| I. UN REcul DE L’ACTIVITÉ DES EXPLOITATIONS AGRICOLES MOINS MARQUÉ QUE CELUI DE L’ÉCONOMIE DANS SON ENSEMBLE..... | 25 |
| II. UN SOUTIEN PUBLIC IMMÉDIAT ET MASSIF..... | 27 |
| A. UN PREMIER FILET AU TITRE DE LA MISSION AGRICULTURE..... | 27 |
| 1. Des enveloppes de crises prévues, mais à recalibrer | 27 |
| 2. Un impact budgétaire encore malaisé à chiffrer | 28 |
| B. UN RECOURS IMPORTANT AUX AIDES DE DROIT COMMUN..... | 30 |
| 1. Les allègements de prélèvements obligatoires..... | 30 |
| 2. Les dispositifs spécifiques en réponse au covid-19..... | 32 |
| C. UNE ACTION DÉTERMINÉE À L’ÉCHELLE EUROPÉENNE | 34 |
| 1. L’octroi de subventions ou de prêts | 35 |
| 2. La simplification de l’organisation des marchés | 35 |
| TROISIÈME PARTIE : LA STRUCTURATION DE LA FILIÈRE DE LA FORÊT ET DU BOIS ET SES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALE ET ÉCONOMIQUE..... | 37 |
| I. UNE ENQUÊTE SOLlicitÉE DANS UN CONTEXTE TENDU..... | 38 |
| II. L’ANALYSE DE LA COUR DES COMPTES..... | 39 |
| A. UNE FILIÈRE DISPERSÉE POUR AFFRONTER DES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET CLIMATIQUES COMMUNS | 39 |
| B. DES EFFORTS DE STRUCTURATION INSUFFISANTS, TANT AU SEIN DE LA FILIÈRE QUE DES POUVOIRS PUBLICS | 41 |
| III. L’IMPÉRATIF D’UNE STRUCTURATION RENFORCÉE DE LA FILIÈRE | 43 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 45 |
| PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 47 |
| SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 49 |

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

▶ La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* affiche une exécution satisfaisante pour la deuxième année consécutive.

En 2019, ont été consommés 2,9 milliards d'euros en crédits de paiement, à un niveau proche de la prévision initiale.

Au titre du programme 149, qui porte les interventions en faveur des filières agricoles et les aides à la compétitivité des exploitations, sont à relever :

– la pertinence de la provision pour aléas (200 millions d'euros), qui permet de sincériser le budget, de faire face aux refus d'apurements notifiés par la Commission européenne et d'indemniser certaines calamités ;

– le maintien d'une ambition forte pour la transition agroécologique, en particulier avec les mesures agroenvironnementales et climatiques et les aides à la conversion vers la production biologique (97,1 millions d'euros) ;

– le soutien de 1,2 milliard d'euros aux huit opérateurs, parmi lesquels six ont renouvelé leur contrat d'objectifs et de performances avec la tutelle.

S'agissant du programme 215, qui finance les moyens humains et matériels du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, doit être notée la poursuite du plan de requalification des agents et des chantiers informatiques et immobiliers.

▶ Le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* soulève plusieurs interrogations.

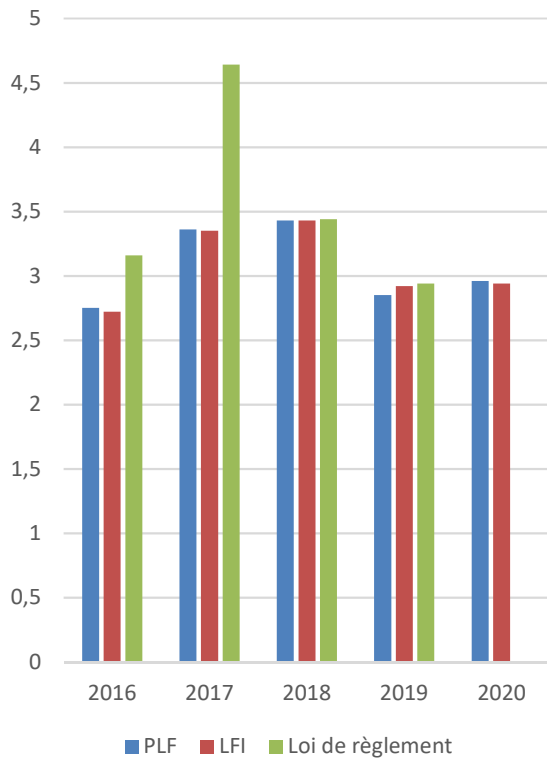
Avec des recettes supérieures à la programmation mais une sous-consommation de ses crédits, il enregistre un excédent de 12,4 millions d'euros et un solde cumulé de 80 millions d'euros.

L'estimation malaisée du rendement de la taxe qui lui est affectée et le manque d'efficacité d'une partie de ses dépenses doivent impérativement trouver une solution lors du renouvellement du programme national de développement agricole et rural pour 2021-2027. L'option d'une réintégration au sein du budget général de l'État pourrait éventuellement être étudiée, mais il convient de préserver la notoriété et l'attractivité du CAS-DAR vis-à-vis de ses bénéficiaires.

▶ Les soutiens publics à l'agriculture face au covid-19 sont massifs, mais leur imputation sur la mission *AAFAR* ne peut encore être chiffrée. Ont déjà été attribués : 500 millions d'euros de reports fiscaux et sociaux, 861 millions d'euros de prêts garantis par l'État et 52 millions d'euros d'aides au titre du fonds de solidarité. L'Union européenne s'est aussi fortement mobilisée.

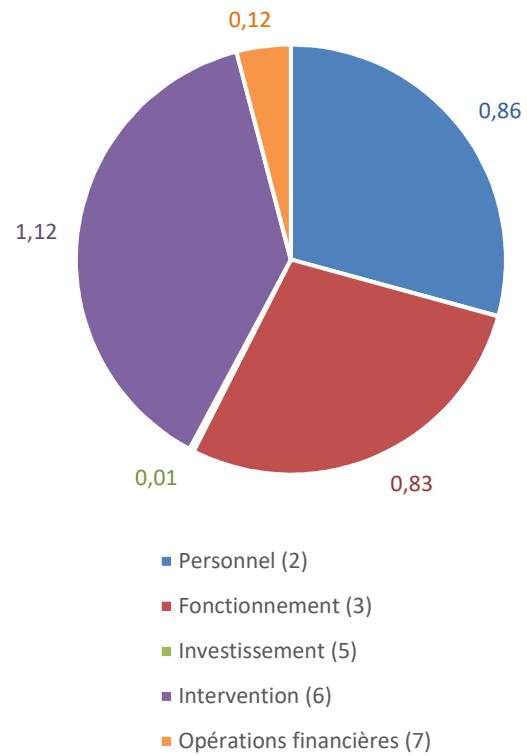
Prévision et consommation

(en milliards d'euros)



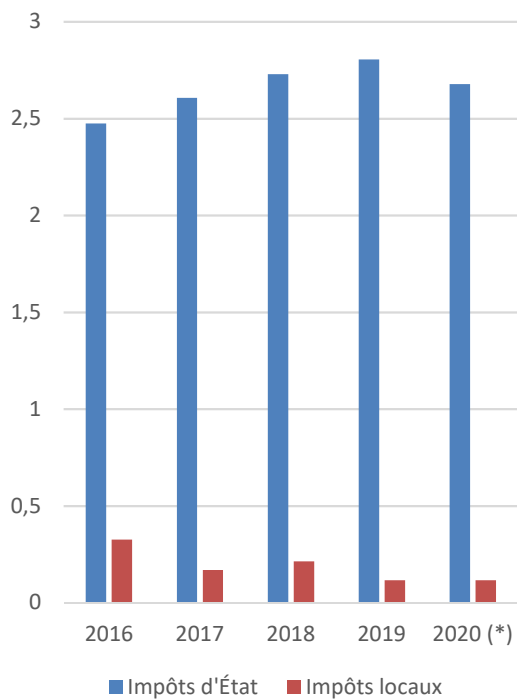
Dépenses par titres

(en milliards d'euros)



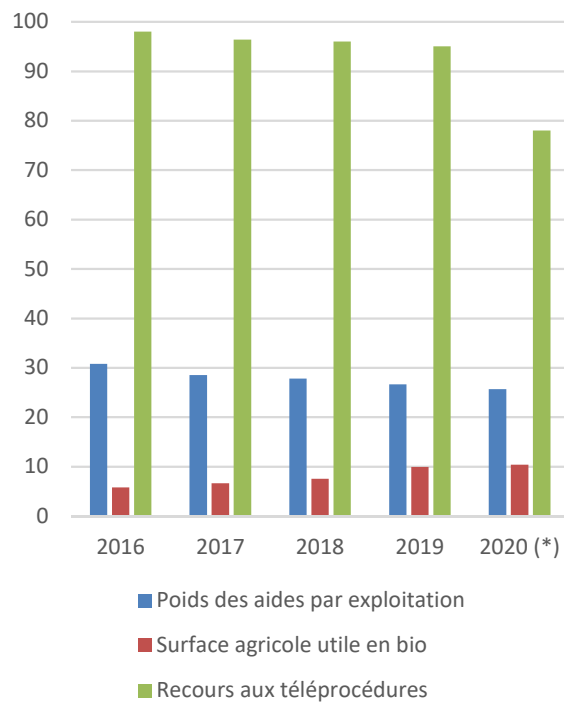
Dépenses fiscales

(en milliards d'euros)



Indicateurs de performance

(en pourcentage)



INTRODUCTION

En premier lieu, ce rapport analyse la consommation des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2019 au bénéfice de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (2,9 milliards d'euros) et du *compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural* (130,5 millions d'euros).

Il apparaît dans l'ensemble que l'exécution s'est apaisée en comparaison avec la situation qui prévalait jusqu'à 2017, tant en raison d'une programmation plus sincère et d'une gestion plus rigoureuse que de l'absence d'aléa majeur.

Si la priorité accordée à la transition agroécologique a continué à marquer l'année 2019 et si les opérateurs du ministère de l'agriculture et de l'alimentation ont bénéficié de toute l'attention de leur tutelle, avec une gouvernance renouvelée et d'importants chantiers menés, le Parlement ne peut que réitérer son souhait que les dépenses fiscales, d'un volume comparable à celui des crédits de la mission, ne soient qu'imparfaitement évaluées.

En deuxième lieu, le rapporteur spécial fait un point d'étape, quelques mois après son déclenchement, sur les conséquences de l'épidémie de covid-19 quant à l'activité des exploitations agricoles et à la mobilisation des aides budgétaires et fiscales en leur faveur, qu'elles soient du reste portées par cette mission ou relèvent du droit commun.

Ces développements ne sauraient naturellement correspondre qu'à une estimation provisoire, mais ils laissent à penser que l'agriculture française, malgré les difficultés qu'elle affrontait préalablement à la crise, aurait mieux tenu le choc que d'autres secteurs économiques, à la fois grâce à la résilience des producteurs et à la fidélité des consommateurs, qu'il s'agit toutes deux de saluer.

En troisième et dernier lieu, le rapport présente les grandes lignes de l'enquête que la Cour des comptes a remise à la commission des finances, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, concernant la structuration de la filière de la forêt et du bois et ses performances économique et environnementale.

Malgré une implantation déterminante dans les territoires et une valeur ajoutée de 53 milliards d'euros, pour 378 000 emplois, la branche sylvicole souffre de l'éclatement des structures publiques et privées face à une concurrence internationale forte. La qualité des produits français et le riche potentiel des peuplements nationaux en matière de séquestration du carbone ouvrent toutefois des perspectives d'avenir à encourager.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION EN 2019 DE LA MISSION ET DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

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, et le compte d'affectation spéciale ⁽¹⁾ *Développement agricole et rural* (CAS-DAR).

Il convient de 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 (UE), à hauteur de 9,5 milliards d'euros, ceux portés par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), soit 1,7 milliard d'euros et, à un degré moindre, les aides des régions et des agences de l'eau. Enfin, le secteur bénéficie d'allègements fiscaux (cf. *infra*) et sociaux (4,7 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 sanitaires de l'alimentation*. Les crédits de ce dernier programme font l'objet du rapport de M. Michel Lauzzana ⁽²⁾.

Dans l'ensemble, le projet de loi de règlement (PLR) pour 2019 fait apparaître une **sous-exécution à hauteur de 98,0 % en autorisations d'engagement** (AE), essentiellement portée par le programme 149 (cf. *infra*) et une **sur-exécution à hauteur de 100,8 % en crédits de paiement** (CP).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AAFAR EN 2019

(en millions d'euros)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------|------------------|---------------------|-----------------|------------------|
| | LFI pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution | LFI pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution |
| P. 149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture</i> | 1 679,08 | 1 609,22 | 95,8 % | 1 761,30 | 1 767,75 | 100,4 % |
| P. 206 <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i> | 535,86 | 548,46 | 102,4 % | 534,96 | 550,65 | 102,9 % |
| P. 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> | 617,73 | 618,23 | 100,1 % | 625,46 | 625,47 | 100,0 % |
| Total | 2 832,67 | 2 775,91 | 98,0 % | 2 921,71 | 2 943,86 | 100,8 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2019.

(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 [...] 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° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, sur le PLR pour 2019.

Concernant les principaux mouvements réglementaires, sont à noter :

– des reports de crédits à partir de l'exercice précédent (79,7 millions d'euros en AE et 81 millions d'euros en CP), ainsi que des dégels (10,9 millions d'euros en AE et 10,8 millions d'euros en CP) ;

– le rattachement de fonds de concours (FDC), essentiellement au profit du programme 206 (9,6 millions d'euros en AE et en CP) ;

– des transferts depuis ou vers d'autres missions (solde négatif à hauteur de 3,1 millions d'euros en AE et de 2,9 millions d'euros en CP).

Enfin, au titre de la loi de finances rectificative (LFR) du 2 décembre 2019, la mission a certes bénéficié d'un abondement sur le programme 206 (13,4 millions d'euros en AE et 7,2 millions d'euros en CP), mais elle contribue *in fine* aux arbitrages de fin d'année (annulation de 49,9 millions d'euros en CP).

Par conséquent, **une fois ces retraitements opérés, le niveau d'exécution se porte à 95,8 % en AE et 98,4 % en CP.**

EXÉCUTION (RETRAITÉE) DES CRÉDITS DE LA MISSION AAFAR EN 2019

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------|------------------|----------------------|-----------------|------------------|
| | Ouvertures pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution | Ouvertures pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution |
| Total après mouvements en gestion | 2 898,14 | 2 775,91 | 95,8 % | 2 992,69 | 2 943,86 | 98,4 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2019.

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), compte pour **60,4 % 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, grâce à un contexte relativement favorable et à des redéploiements dynamiques

Le rapport annuel de performances (RAP) indique une consommation de 95,8 % des AE et de 100,4 % des CP votés.

(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, lequel portait aussi la politique forestière.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149 EN 2019

(en millions d'euros)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|-----------------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------|-------------------------|
| | LFI pour 2019 | PLR pour 2019 | <i>Taux d'exécution</i> | LFI pour 2019 | PLR pour 2019 | <i>Taux d'exécution</i> |
| 21 <i>Adaptation des filières à l'évolution des marchés</i> | 220,57 | 196,41 | 89,0 % | 220,97 | 190,59 | 86,3 % |
| 22 <i>Gestion des crises et des aléas de la production agricole</i> | 5,37 | 81,96 | 1 526,3 % | 5,37 | 88,09 | 1 640,4 % |
| 23 <i>Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles</i> | 124,2 | 119,36 | 96,1 % | 157,06 | 204,7 | 130,3 % |
| 24 <i>Gestion équilibrée et durable des territoires</i> | 398,02 | 357,88 | 89,9 % | 439,04 | 427,64 | 97,4 % |
| 25 <i>Protection sociale</i> | 134,89 | 178,01 | 132,0 % | 134,89 | 177,99 | 132,0 % |
| 26 <i>Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois</i> | 245,34 | 215,25 | 87,7 % | 253,28 | 227,64 | 89,9 % |
| 27 <i>Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions</i> | 500,98 | 420,06 | 83,8 % | 500,98 | 415,97 | 83,0 % |
| 28 <i>Pêche et aquaculture</i> | 49,7 | 40,28 | 81,0 % | 49,71 | 35,13 | 70,7 % |
| Total | 1 679,08 | 1 609,22 | 95,8 % | 1 761,30 | 1 767,75 | 100,4 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2019.

La prise en compte des mouvements en gestion impliquant le seul programme 149 fait apparaître une exécution de 94,6 % en AE et 99,2 % en CP.

EXÉCUTION (RETRAITÉE) DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149 EN 2019

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|-----------------------------------|----------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------|-------------------------|
| | Ouvertures pour 2019 | PLR pour 2019 | <i>Taux d'exécution</i> | Ouvertures pour 2019 | PLR pour 2019 | <i>Taux d'exécution</i> |
| Total après mouvements en gestion | 1 701,66 | 1 609,22 | 94,6 % | 1 782,70 | 1 767,75 | 99,2 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2019.

a. Une budgétisation sincérisée depuis 2018

La proximité des données du PLR avec les plafonds votés par le Parlement procède grandement de l'effort de fiabilisation qui a été réalisé sous l'actuelle législature, après des dépassements successifs.

Ainsi, la fin de gestion en 2017 présentait une surconsommation 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, avec la création d'une **provision pour aléas** (PPA) de 300 millions d'euros chargée de répondre aux difficultés survenues à la fois quant aux refus d'apurement, notifiés par la Commission européenne, d'aides versées au titre de la politique agricole commune (PAC) et quant aux interventions de crise.

Cette ligne de précaution avait été ramenée à **200 millions d'euros** par la LFI pour 2019 : le rapporteur spécial avait alors jugé que le nouveau calibrage était établi « au plus juste » et la Cour des comptes estime désormais que « le dispositif a pu jouer pleinement son rôle »⁽²⁾.

Les **refus d'apurement d'aides** ont représenté une charge de **125,1 millions d'euros**, contre une prévision de 170 millions d'euros : il s'agit du montant le plus faible depuis l'exercice 2014. Sur les 74,9 millions d'euros restant de la PPA, 68,9 millions d'euros ont permis d'abonder le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) et le reliquat a été utilisé pour des redéploiements plus modestes au sein de la mission.

b. Une mobilisation hétérogène des outils de crise

Avant la nécessaire réorientation des travaux du Printemps de l'évaluation (*cf. infra*), le rapporteur spécial avait choisi le thème de la prévention des risques et de la gestion des aléas dans le secteur agricole.

En première analyse, l'action 22 *Gestion des crises et des aléas de la production agricole* affiche une sur-exécution importante, avec 1 640,4 %.

Toutefois, contrairement à la configuration qui avait pu prévaloir il y a encore quelques années, il ne s'agit pas du dépassement d'une enveloppe insuffisamment pourvue, mais plutôt de l'abondement du **fonds national de gestion des risques en agriculture** (FNGRA), à partir de redéploiements internes (18,6 millions d'euros) et du reliquat, précité, de la PPA (68,9 millions d'euros).

Le FNGRA a été fortement sollicité, avec **151 millions d'euros** d'indemnisations (dont 87,5 millions d'euros imputés sur le programme 149 et 60 millions d'euros provenant de l'affectation – sous plafond – du produit des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance⁽³⁾, le reste venant d'autres ressources propres).

(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) Note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) annexée au rapport relatif aux résultats et à la gestion du budget de l'État (RBDE) pour 2019, 28 avril 2020.

(3) Article 1635 bis A du code général des impôts et tableau figurant au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

La consommation tient surtout aux épisodes de sécheresse qui ont mis à l'épreuve de nombreux exploitants en 2018 et 2019, et dont les dossiers peuvent être déclarés, instruits puis mis en paiement avec un certain décalage.

En revanche, s'agissant du risque économique, c'est-à-dire de la volatilité du coût des intrants et des prix de vente, les deux outils portés par l'action 22 enregistrent une exécution très faible, à hauteur de seulement 1,7 % en CP.

D'une part, 3,5 millions d'euros étaient inscrits à titre indicatif dans le PAP pour 2020 afin de financer la mesure d'**aide à la relance des exploitations agricoles (AREA)**, gérée par l'Agence de services et de paiement (ASP) et l'Office du développement agricole et rural de Corse (ODARC). Moins de 45 000 euros ont été dépensés, exclusivement pour des opérations informatiques : la Cour des comptes note que le dispositif a été « réformé en cours d'année et de fait non accessible aux publics concernés » et que la communication autour de la transition à partir de l'ancien outil AGRIDIFF n'a pas été efficace.

D'autre part, seuls 45 000 euros environ ont de même été consommés par le **fonds d'allègement des charges (FAC)**, contre une programmation de 1,8 million d'euros. Il convient de rappeler que ce levier créé en 2015 et piloté par l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) est en voie d'extinction : les moyens restants correspondent notamment à l'activation de garanties bancaires consenties antérieurement.

c. Une participation soutenue au grand plan d'investissement

En 2019, le programme a mobilisé **216 millions d'euros en CP pour le volet agricole du GPI**. Contrairement à l'année précédente, le MAA avait intégré ces dépenses dans le projet annuel de performances (PAP), ce qui à la fois autorise un meilleur suivi de l'effort et évite l'écueil passé d'un simple classement dans la rubrique « GPI » de mesures déjà prévues sous un autre intitulé.

FINANCEMENT DU GPI PAR LE PROGRAMME 149 EN 2019

(en millions d'euros)

| <i>Sous-actions</i> | <i>Mesures</i> | <i>AE</i> | <i>CP</i> |
|--|--|---------------|---------------|
| <i>Industries agroalimentaires</i> | Accélérateur de PME | 0,68 | 0,67 |
| <i>Fonds « avenir bio »</i> | | 8 | 4 |
| <i>Interventions en faveur des filières</i> | | 3,6 | 3,6 |
| <i>Modernisation des exploitations agricoles</i> | Initiative nationale pour l'agriculture française ⁽¹⁾ | 41 | 41 |
| | Plan pour la compétitivité | 49,92 | 63,27 |
| <i>Mesures agro-environnementales et climatiques, agriculture biologique</i> | | 56,69 | 97,08 |
| <i>Fonds stratégique de la forêt et du bois</i> | Desserte forestière | 7,17 | 5,28 |
| | Fonds de prêts innovants | 1 | 1 |
| | PME (volet forestier) | 1,92 | 0,54 |
| Total | | 169,98 | 216,44 |

Source : rapport annuel de performances pour 2019.

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

Trois points appellent un commentaire du rapporteur spécial :

– si la diminution d’un tiers des montants consacrés aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et aux aides à la conversion vers l’agriculture biologique en comparaison avec 2018 s’explique aisément dans le contexte de la fin de la programmation du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et de la résorption des dépassements liés au calendrier de versement de certaines aides (*cf. infra*), leur rattachement au GPI n’est pas sans constituer une forme d’inflation comptable ;

– alors que le **fonds de structuration « avenir bio »** aurait dû voir ses moyens doubler, passant de 4 à 6 millions d’euros en 2018, puis à 8 millions d’euros en 2019, seuls 4 millions d’euros ont été consommés en CP au cours de l’année écoulée, car les quinze personnes responsables de leur instruction n’ont pas été en mesure de mettre en paiement à temps l’intégralité des dossiers reçus ;

– la première promotion du volet forestier de l’accélérateur de petites et moyennes entreprises (PME) a pu être inaugurée en 2019, avec 22 lauréats.

d. Des flux importants envers la sécurité sociale

L’action 25 *Protection sociale* a été consommée à 132 %. Pour l’essentiel (99,8 %), ce dépassement de 43,1 millions d’euros s’explique par les besoins supplémentaires pour la compensation, par l’État, des moindres recettes perçues par la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) et l’assurance-chômage, au titre de l’exonération de cotisations patronales pour l’embauche de travailleurs occasionnels et demandeurs d’emploi (TO-DE), créée en 1985 ⁽¹⁾.

Le TO-DE depuis la LFSS pour 2019

« 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 allègements généraux sur les bas salaires (de 4 points au niveau du SMIC), le PLFSS pour 2019 prévoyait, dans sa version initiale, la fin du TO-DE à compter du 1^{er} janvier 2019.

Cependant, les débats parlementaires avaient conduit au maintien du TO-DE jusqu’à 2021 : au lieu d’une exonération totale jusqu’à 1,25 SMIC puis dégressive jusqu’à s’annuler à 1,5 SMIC, l’allègement est désormais entier jusqu’à 1,2 SMIC et décroît jusqu’à 1,6 SMIC. La nouvelle formule du TO-DE réduira la perte de recettes de la sécurité sociale à hauteur de 13 % : elle reste compensée à 100 % par le ministère de l’agriculture, mais son volume est moindre. »

L’État compense la différence temporaire entre l’allègement général et le TO-DE.

Source : *commission des finances* ⁽²⁾.

(1) Article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime.

(2) Annexe n° 4 au rapport n° 1301 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le PLF pour 2020, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 11 octobre 2019.

2. Une année charnière pour les huit opérateurs

Avec **1,2 milliard d'euros** en CP, le total des subventions pour charges de service public (443,1 millions d'euros), dotations en fonds propres (29,3 millions d'euros) et transferts (760,5 millions d'euros) attribués à ses opérateurs mobilise 67,9 % des moyens du programme 149. Il faut, à ce chiffre, ajouter **61,9 millions d'euros de taxes affectées**, soit 27 % de moins qu'à 2018 à cause de la suppression de trois d'entre elles par la LFI pour 2019, mais 11,9 % de plus que la prévision.

En outre, 17 établissements de divers statuts rattachés à d'autres ministères ont bénéficié d'un soutien total de 11,75 millions d'euros en CP ⁽¹⁾.

CRÉDITS ALLOUÉS AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 149 EN 2019

(en millions d'euros)

| Opérateurs | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------|------------------|---------------------|-----------------|------------------|
| | LFI pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution | LFI pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution |
| Agence de services et de paiement | 754,40 | 607,90 | 80,6 % | 835,27 | 775,34 | 92,8 % |
| Centre national de la propriété forestière | 14,97 | 15,25 | 101,9 % | 14,97 | 15,07 | 100,7 % |
| FranceAgriMer | 135,11 | 112,14 | 83,0 % | 135,11 | 112,14 | 83,0 % |
| Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique | 10,17 | 10,06 | 98,9 % | 10,17 | 6,06 | 59,6 % |
| Institut français du cheval et de l'équitation | 38,75 | 42,40 | 109,4 % | 38,75 | 42,40 | 109,4 % |
| Institut national de l'origine et de la qualité | 16,93 | 16,60 | 98,1 % | 16,93 | 16,60 | 98,1 % |
| Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer | 95,36 | 85,95 | 90,1 % | 95,36 | 86,35 | 90,6 % |
| Office national des forêts | 178,85 | 178,39 | 99,7 % | 178,85 | 178,56 | 99,8 % |
| Total | 1 244,54 | 1 068,69 | 85,9 % | 1 325,41 | 1 232,52 | 93,0 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2019.

Globalement, les opérateurs ont respecté le plafond d'emploi, avec 12 223 ETPT réalisés pour une autorisation de 12 689 ETPT. L'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) et l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) ont sous-exécuté ce schéma, alors que l'Agence de services et de paiement (ASP) l'a dépassé, principalement du fait de la transformation de contrats à durée déterminée (CDD) en postes de droit public.

(1) Météo France, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), Business France, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), des universités et écoles d'ingénieurs, ainsi que l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), ces deux derniers ayant fusionné en 2020 pour constituer l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

a. Une nouvelle étape pour l'exercice de la tutelle

L'année 2019 a été marquée par la signature ou l'entrée en vigueur de six **contrats d'objectifs et de performances (COP)**, documents à partir desquels le MAA assure la tutelle de ses opérateurs, concernant respectivement :

- l'ASP ;
- FranceAgriMer, qui s'est en outre doté d'un conseil d'administration plus resserré, en contrepartie de la mise en place de commissions thématiques interfilières et d'un conseil d'orientation permanent ;
- l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence bio) ;
- l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), dont la tutelle est partagée avec le ministère des sports ;
- l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) ;
- et l'ODEADOM, qui renforce sa présence à Saint-Pierre-et-Miquelon.

S'il est trop tôt pour en dresser un premier bilan, le rapporteur spécial sera attentif à la qualité de leur application pendant les mois à venir.

b. La fiabilisation (provisoire ?) du paiement des aides

Le rapporteur prend acte du fait que **le paiement des aides de la PAC pour la campagne 2018**, y compris au titre des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et de l'agriculture biologique, **a pu commencer en mars 2019**, conformément aux principes : 70 000 exploitations ont été créditées.

Depuis quatre exercices, en effet, l'ASP éprouvait des difficultés à rétablir le calendrier d'instruction et de versement de ces aides, à la fois en raison de problèmes informatiques (logiciels *OSIRIS* et *ISIS*) et de relations complexes avec les conseils régionaux, autorités de gestion du second pilier de la PAC.

Certes, un tel résultat, annoncé chaque année mais enfin atteint, constitue un véritable soulagement ; en témoigne le vocabulaire choisi par les parties prenantes : l'expression « retour à la normale », remplacée ensuite par la « poursuite du retour à la normale », a fait place à la « fin du retour à la normale ».

Toutefois, ce répit demeure affecté par les incertitudes majeures autour de la transition entre l'actuelle programmation de la PAC (2014-2020) et la prochaine période, les institutions de l'UE n'étant parvenues à un accord ni pour le pluriannuel 2021-2027, ni pour les règles applicables dans l'intervalle.

3. Une évaluation toujours lacunaire des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales relèvent toutes du programme 149. Elles représentent un effort d'au moins 3 milliards d'euros en 2019.

Le RAP mentionne 37 dépenses fiscales, mais le fait générateur de quatre d'entre elles a cessé en 2018, si bien qu'elles apparaissent à titre de comparaison ⁽¹⁾. L'analyse des 33 dérogations restantes à la norme fiscale reste malaisée, ainsi que les précédents rapports spéciaux sur la mission AAFAR l'avaient signalé, en raison du manque d'informations concernant la moindre recette et le nombre de bénéficiaires pour respectivement 13 et 26 d'entre elles.

● **27 « niches » portent sur des impôts d'État**, pour un montant estimé à **2,8 milliards d'euros** (contre 2,7 milliards d'euros en 2018).

Ce total – quoiqu'incomplet et devant être mis en perspective avec celui des crédits budgétaires de la mission –, fait apparaître une grande hétérogénéité :

– 85,5 % de l'ensemble, soit 2,3 milliards d'euros, correspondent uniquement au taux réduit de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) sur le gazole sous condition d'emploi et à l'avantage spécifique pour le gazole non routier (GNR), le fioul lourd, le gaz naturel et le gaz de pétrole liquéfié utilisés par les exploitants agricoles ;

– parmi les suivantes, l'ordre de grandeur reste très éclaté, avec 140 millions d'euros indiqués pour l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) bénéficiant, sous conditions, aux coopératives agricoles, mais aussi artisanales, fluviales et maritimes, 90 millions d'euros pour l'épargne de précaution défiscalisée (DEP) et 54 millions d'euros pour le crédit d'IR ou d'IS au titre de la production biologique, mais aussi des montants inférieurs à 10 millions d'euros pour toute une série de dispositifs parfois anciens ;

– deux dépenses fiscales restent affichées comme « non-chiffrables », trois comme d'un montant « epsilon », c'est-à-dire inférieur à 500 000 euros, et quatre cases demeurent tout simplement vierges.

Le rapporteur spécial, rejoint par la Cour des comptes, réitère sa recommandation de ne pas rattacher au MAA la fraction (1,3 milliard d'euros), de la dépense fiscale relative au GNR qui bénéficie au secteur du bâtiment.

● **6 dépenses fiscales diminuent le rendement de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFPNB)**, impôt local, à hauteur de **117 millions d'euros** (contre 213 millions d'euros en 2018). Elles sont assumées par l'État.

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

4. Une maquette de performance qui donne de bons résultats et dont certaines difficultés méthodologiques paraissent en voie d'être levées

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*, parmi lesquels huit atteignent ou dépassent leur cible pour l'année 2019.

- La responsable de programme (RPROG) juge que deux mesures sont « *stratégiques* » à l'échelle de la mission :

- la réduction de la part des concours publics dans l'excédent brut d'exploitation des entreprises agricoles (26,6 % contre une 27,8 % en 2018 et 28,5 % en 2017) confirme la bonne tenue de la **compétitivité** du secteur ;

- la part de la **superficie agricole utile (SAU) cultivée en bio** n'est pas encore connue pour 2019, mais la DPGE estime qu'elle « devrait suivre la même dynamique qu'en 2018 (7,5 %), en cohérence avec l'objectif d'atteindre 15 % de la SAU en 2022 » ; le rapporteur spécial présentera un point d'étape de la trajectoire lors de l'examen du PLF pour 2021.

- Tant le taux de bénéficiaires du **plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE)** que celui des allocataires de l'**indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN)** dans l'ensemble des demandes d'aides en application de la PAC progressent, à respectivement 4,7 % (après 3,8 % en 2018) et 31,7 % (après 29,3 %).

Ce second indicateur reste néanmoins en deçà de son objectif (33,9 %), essentiellement parce que la nouvelle cartographie des zones défavorisées simples (ZDS) intervenue en 2019 n'a pas permis d'instruire à temps tous les dossiers.

- Deux changements de maquette peuvent être relevés.

Premièrement, ainsi que le MAA le reconnaît, les deux sous-indicateurs relatifs au nombre de **contrôles de navires de pêche** en mer ou à quai « ne permet[*tent*] d'apprécier la qualité et l'efficacité des contrôles que de manière parcellaire ». Ils ont été, depuis le PAP pour 2020, complétés par deux séries de données portant sur la proportion du nombre d'inspections en mer réalisées par le Centre national de surveillance des pêches (CNSP) et sur la part de celles répondant aux besoins identifiés dans le cadre des plans inter-régionaux et régionaux de contrôle (PIRC-PRC). Il semble nécessaire de disposer d'au moins un exercice entier de recul afin de pouvoir mesurer leur pertinence.

Deuxièmement, comme les années précédentes, le RAP ne retrace pas les données relatives aux **coûts de gestion de ces aides européennes**, du fait de l'éclatement des bases informatiques entre les nombreux ministères concernés. Par conséquent, il a été décidé de préparer une nouvelle méthodologie, dont il sera rendu compte à l'automne 2020.

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

Le programme 215, géré par le secrétariat général du MAA, intervient en matière d'accessibilité pour les usagers, d'informatique et d'immobilier, de formation continue, d'action sanitaire et sociale, de communication, etc.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 215 EN 2019

(en millions d'euros)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|---------------|------------------|---------------------|---------------|------------------|
| | LFI pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution | LFI pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution |
| 1 Moyens de l'administration centrale | 186,40 | 201,56 | 108,1 % | 192,76 | 206,37 | 107,1 % |
| 2 Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique | 17,80 | 16,18 | 90,9 % | 17,80 | 16,97 | 95,3 % |
| 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) | 346,01 | 329,53 | 95,2 % | 346,01 | 329,25 | 95,2 % |
| 4 Moyens communs | 67,52 | 70,97 | 105,1 % | 68,88 | 72,88 | 105,8 % |
| Total | 617,73 | 618,23 | 100,1 % | 625,46 | 625,47 | 100,0 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2019.

Son exécution légèrement supérieure à 100 % en AE comme en CP peut être ramenée à un taux de 97,6 % en AE et 97,8 % en CP après neutralisation des mouvements réglementaires constatés au cours de l'exercice.

EXÉCUTION (RETRAITÉE) DES CRÉDITS DU PROGRAMME 215 EN 2019

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|---------------|------------------|----------------------|---------------|------------------|
| | Ouvertures pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution | Ouvertures pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution |
| Total après mouvements en gestion | 633,33 | 618,23 | 97,6 % | 639,70 | 625,47 | 97,8 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2019.

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 2019. L'année écoulée a été marquée par la réalisation d'un déficit de 46 000 euros, au lieu de 247 000 euros envisagés dans le budget initial, notamment parce que de nombreux stages ont dû être annulés en raison des mouvements sociaux qu'a connus le pays.

1. Une ligne majoritairement dédiée aux dépenses de personnel

Le programme retrace essentiellement (à 87,4 %), des dépenses de titre 2, réparties entre deux postes d'ampleur inégale.

- D'une part, 341,3 millions d'euros en CP ont été consommés en 2019 à raison de la rémunération des fonctionnaires et agents contractuels de la mission, soit une diminution de 0,9 % par rapport 2018.

La Cour des comptes relève des « retards dans la prise en compte des éléments de paie liés à des changements individuels suite à la bascule en cours d'année vers le progiciel *RenoïRH* et [...] dans la signature de textes statutaires ou indemnitaires en fin de gestion ».

En revanche, le protocole relatif au parcours, aux carrières et aux rémunérations (PPCR), signé en 2016, et le plan de requalification de personnels des catégories C et B vers les catégories B et A ont continué leur déploiement en 2019, pour un coût de 2,7 millions d'euros en CP.

Initialement fixé à 11 949 équivalents temps plein travaillé (ETPT), le **plafond d'emploi** de la mission *AAFAR* a été réévalué à 12 069 ETPT au cours de l'année, pour être respecté avec une exécution de 11 989 ETPT ⁽¹⁾.

- D'autre part, 205,5 millions d'euros en CP ont été mobilisés pour la prise en charge de cotisations et contributions sociales et la fourniture de prestations diverses : participation au CAS *Pensions* (150,5 millions d'euros), subventions à l'association sociale du ministère, à ses organismes de restauration et à plusieurs mutuelles, financement du logement social et des délégations au sein des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), etc.

- S'agissant des dépenses hors titre 2 (78,7 millions d'euros en CP), le rapporteur salue la poursuite du plan de transformation numérique du MAA (outils *Expadon 2*, *Oshimae* et *SIRENA*) et l'avance prise dans le dossier du transfert du siège de l'ONF sur le site de l'École nationale vétérinaire à Maisons-Alfort.

2. Une maquette de performance en cours de remaniement

Les trois objectifs de performance du programme sont illustrés par huit indicateurs, déclinés en vingt sous-indicateurs. Tous sauf deux atteignent un résultat légèrement inférieur, égal ou supérieur à leur cible.

Pour cette raison, le secrétariat général supprimera, dans le PAP pour 2020, les indicateurs relatifs aux taux de dématérialisation des enquêtes statistiques régulières et d'adéquation entre les missions et les moyens.

(1) Le schéma d'emploi total du MAA, qui comprend aussi les effectifs relevant des programmes 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles (mission Recherche et enseignement supérieur) et 143 Enseignement technique agricole (mission Enseignement scolaire), a été consommé à hauteur de 30 150 ETPT pour un plafond de 30 232 ETPT.

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.

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 ou chimiques et, par conséquent, plus résiliente, durable et compétitive.

A. UN ACCROISSEMENT DU SOLDE CUMULÉ QUI INVITE À REVOIR PROFONDÉMENT LE PROFIL BUDGÉTAIRE DU COMPTE

En 2019, le CAS enregistre 142,89 millions d'euros de recettes, soit 5,1 % de plus que les 136 millions prévus par la LFI. À l'inverse, ses dépenses affichent une sur-consommation de 102,6 % en AE, mais une sous-consommation de 95,9 % en CP. Il en résulte un **excédent de 12,41 millions d'euros**.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS-DAR EN 2019

(en millions d'euros)

| Programmes / actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|---------------|------------------|---------------------|---------------|------------------|
| | LFI pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution | LFI pour 2019 | PLR pour 2019 | Taux d'exécution |
| P 775 Développement et transfert en agriculture | 65,00 | 67,00 | 103,1 % | 65,00 | 62,70 | 96,5 % |
| Développement et transfert | 64,90 | 66,86 | 103,0 % | 64,90 | 62,63 | 96,5 % |
| Fonction support | 0,10 | 0,15 | 146,3 % | 0,10 | 0,07 | 72,3 % |
| P 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture | 71,00 | 72,47 | 102,1 % | 71,00 | 67,78 | 95,5 % |
| Recherche appliquée et innovation | 70,70 | 72,34 | 102,3 % | 70,70 | 67,67 | 95,7 % |
| Fonction support | 0,30 | 0,13 | 43,0 % | 0,30 | 0,11 | 36,1 % |
| Total | 136,00 | 139,48 | 102,6 % | 136,00 | 130,48 | 95,9 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2019.

1. Un sixième exercice consécutif excédentaire

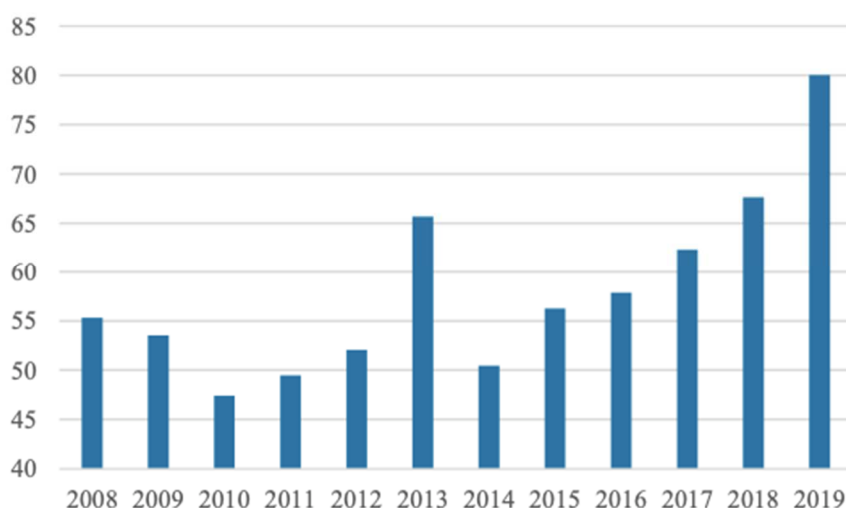
Puisque les différences positives rappelées ci-avant interviennent exercice après exercice et que le dernier alinéa du II de l'article 21 de la LOLF prévoit que « les AE et les CP disponibles en fin d'année [*sur un CAS*] sont reportés sur l'année suivante », **le solde cumulé du compte atteint 80,04 millions d'euros**.

Au demeurant, la Cour des comptes « constate depuis 2011 un écart régulier supérieur à 7 millions d’euros [...] entre le solde comptable de fin d’exercice et le report de crédits de paiement de l’année suivante » mais regrette que « les systèmes d’information budgétaires ne permett[ent] pas d’identifier avec certitude l’origine de cette somme » au-delà des « hypothèses » du MAA.

De façon contre-intuitive, ce résultat excédentaire n’est pas le signe d’une gestion vertueuse, marquée par des estimations prudentes en recettes et un suivi rigoureux des dépenses ; en dépit même des critiques qui peuvent être formulées sur leur nature (*cf. infra*), l’augmentation du solde depuis 2014 révèle une **programmation trop contrainte pour être respectée**.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU CAS-DAR

(en millions d’euros)



Source : Cour des comptes.

2. Des ressources difficiles à anticiper

Le prélèvement qui abonde le compte est assis sur le chiffre d’affaires du dernier exercice clos, qui doit être retraité des aides directes perçues au titre de la politique agricole commune (PAC) avant de se voir appliquer une part forfaitaire et une part variable, au sein de laquelle les effets de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) doivent eux-mêmes être neutralisés.

De tels paramètres techniques rendent incertain le produit affecté au compte jusqu’à une période avancée de l’année, ce qui incite à simplement reconduire le montant prévisionnel de la taxe d’un PLF à l’autre.

Pourtant, ainsi que le souligne la Cour des comptes, « une estimation plus ambitieuse des recettes du CAS et, partant, des crédits budgétaires, ne présente pas de risque budgétaire ; c’était d’ailleurs la pratique de 2014 à 2017 [*avec*] une recette potentielle très élevée [*mais*] cette solution a été abandonnée en 2018 afin de respecter les arbitrages » sur le respect de la norme de dépenses ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

3. Des dépenses insuffisamment ciblées

La consommation des CP, moindre que la prévision, est aussi inférieure de 1,3 million d'euros au niveau de 2018, essentiellement parce que l'avance versée aux projets pluriannuels lauréats a été ramenée de 40 % à 30 %⁽¹⁾.

Au regard des « montants souvent modestes » attribués par les programmes 775 et 776 – l'aide moyenne est par exemple d'environ 10 000 euros pour les dossiers d'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) – et de la stabilité de leurs bénéficiaires, la Cour des comptes identifie un « risque d'abonnement » peu conforme au souci d'évaluer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.

4. Des arbitrages à prendre rapidement

Le rapporteur spécial juge que plusieurs solutions sont envisageables.

a. Une ouverture de crédits afin de tirer profit des excédents

Certes, les deuxième et troisième alinéas du II de l'article 21 de la LOLF, précité, disposent respectivement que « le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées » et que « si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations [...], des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances [...] ».

L'option d'une hausse du plafond des dépenses autorisées pourrait permettre, en quelques exercices, d'engager des projets et de diminuer le solde.

Néanmoins, la direction du budget (DB) refuse pour l'heure de recourir à cette possibilité, précisément au motif que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) ne consomme déjà pas l'intégralité des CP autorisés.

b. De nouvelles méthodes à l'occasion de la prochaine programmation

L'année 2020 est consacrée à la préparation du PNDAR 2021-2027 et cette occasion doit être saisie pour apurer un certain nombre de difficultés chroniques, dont le respect du principe de budgétisation au premier euro (*cf. supra*) et le flou persistant sur le transfert du bilan de l'Association nationale de développement agricole (ANDA), dissoute en 2002.

Il s'agira aussi de revoir la maquette de performance, composée d'indicateurs qui retracent les moyens consacrés aux objectifs du compte sans en analyser finement les résultats : la Cour des comptes note que « le fait que les organismes subventionnés [...] emploient ces ressources à mettre en œuvre les priorités du PNDAR relève du bon sens ».

Conscient des enjeux, le ministre a, en février 2020, chargé l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de proposer des améliorations.

(1) Décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

c. Un rapatriement au sein du budget général de l'État

Une des améliorations du cadre budgétaire recommandées par la MILOLF⁽¹⁾ est de « rationaliser le nombre de comptes d'affectation spéciale [qui] sont une dérogation au principe d'universalité budgétaire ». Si, d'après le rapporteur spécial, « la question de l'intégration du CAS-DAR à la mission principale du ministère peut se poser »⁽²⁾, par exemple sur le modèle de ce qu'a retenu le législateur il y a quelques mois pour le CAS *Transition énergétique*⁽³⁾, les chambres, instituts techniques, coopératives et, plus largement, le monde agricole y restent très attachés. En outre, cette solution n'est pas privilégiée par le MAA.

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, dont 53 % contribuent à la préservation de l'environnement d'après la RPROG, atteignent 62,7 millions d'euros en CP :

- 38,5 millions d'euros d'aides aux chambres d'agriculture ;
- 8 millions d'euros fléchés vers le programme de génétique animale ;
- 7,7 millions d'euros attribués aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) ou aux coopératives et à leur tête de réseau ;
- 12,7 millions d'euros pour financer divers appels à projets et actions d'accompagnement thématique à l'échelle régionale, parmi lesquels le programme *REFLEX*, coordonné par l'APCA.

C. PROGRAMME 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION

Géré par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du MAA, 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 67,8 millions d'euros en CP pour son action « métier » :

- 47 millions d'euros pour les études des instituts techniques agricoles (ITA) et de l'Association de coordination technique agricole (ACTA) ;
- 20,6 millions d'euros pour six appels à projets, dont près de la moitié au travers d'une soixantaine d'expérimentations gérées par FranceAgriMer.

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

(2) Annexe n° 4 au rapport n° 2301 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2020, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2019.

(3) III de l'article 89 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

DEUXIÈME PARTIE : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE DU COVID-19 SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'AGRICULTURE

La commission des finances a décidé, compte tenu de l'épidémie de covid-19 que traverse notre pays, de retenir, en lieu et place des sujets arrêtés en début d'année, un thème unique : l'impact de l'actuelle crise sanitaire en termes de mobilisation des crédits budgétaires et de déploiement des politiques publiques.

Si le secteur agricole est naturellement touché au même titre que l'ensemble des branches professionnelles et si les services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) se sont mobilisés avec force, les développements ci-après ne sauraient constituer que de premiers ordres de grandeur, tant les données concernant cette période inédite sont difficiles à produire et à interpréter.

I. UN REcul DE L'ACTIVITÉ DES EXPLOITATIONS AGRICOLES MOINS MARQUÉ QUE CELUI DE L'ÉCONOMIE DANS SON ENSEMBLE

En dépit de premières estimations optimistes sur les effets de la crise du coronavirus, notamment de la part de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), qui envisageait au début du mois de mars une croissance du produit intérieur brut (PIB) français ramenée, en 2020, à 0,9 % contre une prévision initiale de 1,2 %, l'hypothèse conventionnelle retenue par la plupart des institutions et des observateurs indépendants envisage, à la date où est déposé le présent rapport spécial, une **contraction du PIB de 8 %** en année pleine.

Au regard d'une période de référence moyenne – soit en 2019, soit pendant les premières semaines de 2020, selon les études –, le ralentissement de l'activité aurait été d'environ un tiers pendant certaines semaines de confinement.

Or, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) prévoyait que l'agriculture générerait, en 2019, une production de 76 milliards d'euros, pour une valeur ajoutée de 31,2 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Par conséquent, si les mêmes données étaient reconduites en 2020 et si les éleveurs, cultivateurs, pêcheurs, conchyliculteurs et exploitants forestiers enregistraient, comme l'ensemble du pays, une chute de 8 % de leur activité, **le coronavirus serait susceptible de diminuer la production et la valeur ajoutée agricoles à hauteur de respectivement 6,1 et 2,5 milliards d'euros.**

Toutefois, et ainsi que le note l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), **l'agriculture a connu un choc moins marqué que d'autres branches, tant au plan de l'offre qu'à celui de la demande.** À l'évidence, les restrictions de déplacement ou l'obligation de rester à domicile pour garder ses enfants ont entraîné un relatif absentéisme de la part des salariés et des travailleurs saisonniers (*cf. infra*).

(1) INSEE, Les comptes nationaux prévisionnels de l'agriculture en 2019 (n° E2019/04 ; données arrêtées au 15 novembre 2019), 17 décembre 2019.

Néanmoins, la proximité directe des exploitants avec leur lieu de travail et le maintien de la consommation des ménages font qu'à aucun moment l'activité agricole n'a été freinée aussi lourdement que le reste de l'économie.

**ÉVALUATIONS SUCCESSIVES DE L'IMPACT DE LA CRISE DU COVID-19
SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE EN 2020**

(en pourcentage ; par ordre chronologique)

| | Variation par rapport à une semaine témoin | | Variation du PIB en année pleine |
|----------------------------------|--|--|--|
| | Ensemble des secteurs d'activité | Activité agricole, sylvicole et piscicole | |
| OCDE ⁽¹⁾ | <i>n. c.</i> | | + 0,9 % |
| Gouvernement ⁽²⁾ | <i>n. c.</i> | | - 1,0 % |
| INSEE ⁽³⁾ | - 35,0 % | - 4,0 % | <i>n. c.</i> |
| OFCE ⁽⁴⁾ | - 31,6 % | - 13,0 % | - 5,2 % |
| Banque de France ⁽⁵⁾ | - 32,0 % | - 6,0 % | - 8,0 % |
| INSEE ⁽⁶⁾ | - 36,0 % | - 10,0 % | <i>n. c.</i> |
| OFCE ⁽⁷⁾ | - 32,0 % | - 15,0 % | - 5,0 % |
| INSEE ⁽⁸⁾ | - 35,0 % | - 13,0 % | <i>n. c.</i> |
| Gouvernement ⁽⁹⁾ | <i>n. c.</i> | | - 8,0 % |
| INSEE ⁽¹⁰⁾ | - 33,0 % | - 13,0 % | <i>n. c.</i> |
| Banque de France ⁽¹¹⁾ | - 27,0 % | - 3,0 % | - 8,0 % |
| INSEE ⁽¹²⁾ | - 27,0 % | - 6,0 % | - 8,0 % |

Source : commission des finances.

Le rapporteur spécial salue la détermination dont les exploitants et leurs collaborateurs ont fait preuve afin de nourrir les Français.

Il insiste sur le fait que **la résilience dont l'agriculture a fait montre ne doit pas conduire à oublier les profondes difficultés qu'elle affrontait déjà avant la crise, ni donc à minorer l'effort de relance des prochains mois en sa faveur**, ainsi qu'envers les industries agro-alimentaires (IAA).

(1) OCDE, Perspectives économiques – coronavirus : l'économie mondiale menacée, 2 mars 2020.

(2) Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) INSEE, Point de conjoncture, 26 mars 2020.

(4) OFCE, Évaluation de l'impact économique de la pandémie de covid-19 et des mesures de confinement en France (note n° 65), 30 mars 2020.

(5) Banque de France, Point sur la conjoncture française à fin mars 2020, 8 avril 2020.

(6) INSEE, Point de conjoncture, 9 avril 2020.

(7) OFCE, Évaluation de l'impact économique de la pandémie de covid-19 et des mesures de confinement en France (note n° 66), 20 avril 2020.

(8) INSEE, Point de conjoncture, 23 avril 2020.

(9) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(10) INSEE, Point de conjoncture, 7 mai 2020.

(11) Banque de France, Point sur la conjoncture française à fin avril 2020, 12 mai 2020.

(12) INSEE, Point de conjoncture, 27 mai 2020.

II. UN SOUTIEN PUBLIC IMMÉDIAT ET MASSIF

Dans le but de circonscrire les effets de la crise sur la trésorerie des entreprises et donc de préserver un maximum d'emplois, la puissance publique a adopté une série de mesures de grande ampleur. En plus d'être éligibles aux dispositifs généraux, les agriculteurs bénéficient de leviers spécifiques.

A. UN PREMIER FILET AU TITRE DE LA MISSION *AGRICULTURE*

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* poursuit, structurellement, l'objectif de soutenir les exploitations agricoles à réduire leur dépendance à certains phénomènes exogènes, tels la volatilité du coût des intrants ou la récurrence de certains événements climatiques, et à rebondir plus facilement et plus nettement après la survenance d'un événement imprévu.

1. Des enveloppes de crises prévues, mais à recalibrer

- Trois outils semblent adaptés à la crise actuelle, à la condition d'être dotés de moyens supplémentaires dès la prochaine loi de finances rectificative (LFR).

En 2020, le programme 149 porte 5,4 millions d'euros au titre de son action *Gestion des crises et des aléas de la production agricole*, dont 3,5 millions d'euros pour le dispositif d'**aide à la relance des exploitations agricoles** (AREA) et 1,8 million d'euros pour le **fonds d'allègement des charges** (FAC), qui en dépit de son nom n'est pas de nature fiscale mais consiste surtout en l'attribution d'une garantie bancaire, avec un effet multiplicateur (*cf. supra* en première partie).

Depuis 2018, le MAA dispose en outre d'une **provision pour aléas** (PPA) destinée à apporter une première réponse aux difficultés intervenant en gestion. En 2020, elle est dotée de 174,8 millions d'euros : ainsi qu'exposé *supra*, la gestion de cette ligne prudentielle est souple et elle gagnerait donc à être mobilisée.

Enfin, « les exploitants agricoles [...] peuvent pratiquer une **déduction pour épargne de précaution** »⁽¹⁾. Cette DEP permet aux entrepreneurs et sociétés agricoles imposés d'après leurs bénéfices réels d'isoler des réserves sur un compte bancaire distinct lors des exercices positifs afin, à l'occasion de leur réintégration à l'actif lorsque les circonstances se retournent, d'en déduire une somme conformément à un barème de cinq tranches. L'épargne, qui doit être composée d'au moins 50 % d'actifs monétaires tout en pouvant comporter une allocation physique (stocks et produits à rotation lente), est d'usage libre. Le montant de cette dépense fiscale est estimé à 120 millions d'euros pour 2020.

Or, des fonds constitués dans le cadre de l'ancienne déduction pour aléas (DPA), à laquelle la DEP s'est substituée, demeurent actuellement inscrits dans les livres des banques, en restant soumis au régime fiscal antérieur, moins favorable (quatre cas d'utilisation seulement, sanctions désincitatives, etc.).

(1) Article 73 du code général des impôts, tel que rétabli par l'article 51 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le rapporteur spécial se félicite que l'article 7 de la deuxième LFR pour 2020, résultant de l'adoption d'un amendement dont il était signataire ⁽¹⁾, autorise à mobiliser les avoirs épargnés *via* la DPA, ainsi que les intérêts capitalisés correspondants, selon les règles plus simples applicables à la DPE, jusqu'au 31 mars 2021.

Il sera attentif au suivi de cette dernière mesure et recommande un abondement significatif de l'ARÉA, du FAC et de la PPA, précités.

• Deux autres lignes de crise sont inscrites sur la mission AAFAR :

– le fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE), qui anticipait, toutes choses égales par ailleurs, de verser 16,2 millions d'euros d'aides en 2020 ;

– s'agissant des calamités non couvertes par l'offre d'assurance privée, le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), qui a attribué 151 millions d'euros d'indemnités en 2019.

Certes, ils ont été conçus pour répondre à un problème touchant les cultures ou le cheptel, et non les hommes, de sorte qu'ils peuvent sembler manquer de pertinence pour faire face à la crise du covid-19. Néanmoins, leur notoriété et l'habitude de leurs équipes à instruire des demandes d'aides sont de nature à militer pour un élargissement, temporaire, de leur champ d'intervention.

2. Un impact budgétaire encore malaisé à chiffrer

Pour certains qu'ils soient, les effets de la crise sur la mission AAFAR sont néanmoins encore difficiles à calculer précisément. Avec 80 % de ses agents en télétravail (au niveau de l'administration centrale, des services déconcentrés et des opérateurs), le ministère a en effet connu à la fois un surcroît d'activité et un ralentissement, voire un abandon temporaire, d'autres dossiers.

Il est vrai que, sauf pour les crédits de paiement (CP) du programme 215, l'exécution paraît afficher un léger recul par rapport à la même période de l'année précédente. Mais le secrétariat général du MAA a tenu, pendant son audition, à interpréter ces chiffres de manière prudente : le rythme des engagements et des décaissements n'est jamais le même d'un exercice à l'autre.

Par ailleurs, il faut distinguer le nombre d'actes saisis dans les systèmes comptables de leur importance : la mise à l'écart de tâches pouvant être différées laisse subsister des opérations volumineuses, tandis que les mesures d'aide peuvent concerner un grand nombre de bénéficiaires pour des montants faibles.

(1) [Amendement n° 401](#) présenté par Mme Cariou, M. Moreau et M. Pellois.

TAUX DE CONSOMMATION AU 30 AVRIL 2020 PAR RAPPORT AU 30 AVRIL 2019

(en pourcentage)

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|--|---------------------------------------|--------------------------------|
| Programme 149 <i>Compétitivité et durabilité</i> | - 8,2 % | - 8,1 % |
| Programme 215 <i>Conduite et pilotage</i> | - 5,2 % | + 6,2 % |

Source : MAA d'après le progiciel de gestion intégré Chorus.

- Le caractère prioritaire de certaines opérations a été très consommateur de ressources humaines, matérielles et financières.

Peuvent être cités la conception et l'application rapides d'un grand nombre de normes pour mettre en œuvre les ordonnances et les décisions européennes, la coordination avec les conseils régionaux pour adapter les procédures relatives au fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), la mise en débit, par l'Agence de services et de paiement (ASP), des allocations versées aux employeurs plaçant leurs salariés en situation d'activité partielle, la réalisation de contrôles sanitaires dans les abattoirs et aux frontières, etc.

- Le ministère a indiqué qu'il était trop tôt, au moment où le présent rapport spécial doit être remis, pour évaluer l'ampleur des pertes de recettes par le biais des taxes affectées aux opérateurs du programme 149 et de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricole, dont le produit est versé au compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (cf. supra).

Une simplification des relations des exploitants avec l'autorité judiciaire et avec la sécurité sociale

Sans impact budgétaire, deux séries de dispositions ⁽¹⁾ sont venues assouplir certaines procédures afin d'accompagner au mieux les agriculteurs en difficulté.

Premièrement, la durée légale des plans de sauvegarde et de redressement judiciaires a été prolongée pour les exploitations agricoles, de même que celle des procédures de conciliation et que celle de la prise en compte, au titre de l'assurance contre le risque de non-paiement, des créances résultant de ruptures de contrat de travail ⁽²⁾.

Deuxièmement, les précautions nécessaires ont été prises afin que les assurés de la Mutualité sociale agricole (MSA) ne subissent aucune rupture de leurs droits et que la représentation de l'ensemble des organisations syndicales soit garantie en attendant l'installation des conseillers élus en février, lesquels auraient dû prendre leurs fonctions en avril 2020 ⁽³⁾.

(1) *Prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.*

(2) *Ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles à l'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions de procédure pénale.*

(3) *Ordonnance n° 2020-329 du 25 mars 2020 portant maintien en fonction des membres des conseils d'administration des caisses locales et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole.*

B. UN RECOURS IMPORTANT AUX AIDES DE DROIT COMMUN

Les agriculteurs peuvent aussi être soutenus au travers de mesures générales, qui ne sont pas imputées sur le budget du MAA.

1. Les allègements de prélèvements obligatoires

Le report d'échéances d'impositions de toute nature ou de cotisations de sécurité sociale et d'assurance chômage a pu être activé par voie réglementaire afin de soulager la trésorerie des entreprises face à la crise du covid-19.

À date, les agriculteurs, forestiers et pêcheurs ⁽¹⁾ ont, selon les cas, obtenu automatiquement ou sollicité auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou de la commission des chefs de services financiers (CCSF) ce double levier à hauteur d'environ 500 millions d'euros.

● S'agissant des **impôts directs**, le report concerne un petit nombre d'exploitations (370), mais pour un montant moyen significatif (28 417 euros, soit un total de 10,51 millions d'euros).

REPORTS D'ÉCHÉANCES FISCALES (IMPÔTS DIRECTS) ACCORDÉES AUX EXPLOITATIONS AGRICOLES, SYLVICOLES ET PISCICOLES AU TITRE DU COVID-19

(en millions d'euros)

| | Nombre de bénéficiaires | Report consenti |
|--|----------------------------|--------------------|
| Auvergne-Rhône-Alpes | 16 | 0,17 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 23 | 0,42 |
| Bretagne | 26 | 0,34 |
| Centre-Val de Loire | 14 | 0,54 |
| Corse | 4 | 0,06 |
| Grand Est | 67 | 1,47 |
| Hauts-de-France | 9 | 0,34 |
| Île-de-France | <i>n. c.</i> | <i>n. c.</i> |
| Normandie | 5 | 0,02 |
| Nouvelle-Aquitaine | 112 | 5,67 |
| Occitanie | 51 | 0,74 |
| Pays de la Loire | 24 | 0,58 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 19 | 0,22 |
| Total | 370 | 10,51 |
| Part de l'agriculture dans l'ensemble des reports | 0,6 % | 0,5 % |

Source : commission des finances d'après les données publiées par la DGFIP et les CCSF (chiffres arrêtés au 27 mai 2020).

(1) Ces trois secteurs sont pris en compte de manière groupée par la nomenclature d'activités française (NAF), utilisée tant par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) que par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

● Alors que, pour mars et avril 2020, la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) prévoyait d'appeler 803 millions d'euros de **cotisations de sécurité sociale**, l'encaissement a été allégé de 486 millions d'euros (60,5 %).

Toutefois, le nombre d'assurés concernés n'est pas connu, de même que les données pour le mois de mai et celles concernant l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC).

**REPORTS D'ÉCHÉANCES SOCIALES (MSA) ACCORDÉES
AUX EXPLOITATIONS AGRICOLES, SYLVICOLES ET PISCICOLES AU TITRE DU COVID-19**

(en millions d'euros)

| | Appel escompté | Report consenti |
|--|---------------------------|----------------------------|
| Mars 2020 | 723 | 429 |
| Avril 2020 | 80 | 57 |
| Total | 803 | 486 |
| Part de l'agriculture dans l'ensemble des reports | <i>n. c.</i> | <i>n. c.</i> |

Source : commission des finances d'après les réponses transmises par le MAA (chiffres arrêtés au 30 avril 2020).

Le ministre de l'action et des comptes publics a déclaré que « le Gouvernement pourrait envisager un report des charges au-delà de [décembre 2020] et étudie l'éventualité d'annulations pour certains secteurs » ⁽¹⁾.

Trois configurations peuvent dès lors se présenter :

– si ces reports sont effectivement convertis en annulations, la perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale ne sera pas compensée par l'État ;

– si ces reports sont convertis en exonérations par la voie d'une LFR, le manque à gagner pour la sécurité sociale devra être compensé ⁽²⁾ ;

– si ces reports sont convertis en exonérations par la voie d'une loi de financement (rectificative ou non) de la sécurité sociale (LFSS), ils pourront, à la libre appréciation du législateur, être compensés ou non par l'État ⁽³⁾.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que des échanges interministériels avaient lieu afin de déterminer si l'éventuelle compensation prendrait la forme de dotations ou de l'affectation de ressources fiscales à la sécurité sociale.

(1) *Audition de M. Darmanin par la commission des affaires sociales du Sénat, le 22 avril 2020.*

(2) *L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale dispose que l'État attribue des recettes fiscales ou des crédits à la sécurité sociale afin de compenser : (i) toute mesure de réduction ou d'exonération instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, (ii) toute mesure soit de réduction ou d'exonération de contributions, soit de réduction ou d'abattement d'assiette de cotisations ou contributions instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie et (iii) toute mesure de transfert de charges.*

(3) *L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue du 1° de l'article 2 de loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, dispose qu'il revient aux seules LFSS de créer ou de modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale ne faisant pas l'objet d'une compensation aux régimes obligatoires de base.*

2. Les dispositifs spécifiques en réponse au covid-19

En complément, les lois d'urgence adoptées depuis la mi-mars 2020 ont prévu trois mécanismes auxquels les agriculteurs sont éligibles, sous conditions.

RECOURS PAR LES EXPLOITATIONS AGRICOLES, SYLVICOLES ET PISCICOLES AUX MESURES D'URGENCE ADOPTÉES EN RÉPONSE À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

(en millions d'euros)

| | Nombre de bénéficiaires | Volume financier |
|---|-------------------------|------------------|
| Financement exceptionnel de l'activité partielle ⁽¹⁾ | <i>n. c.</i> | <i>n. c.</i> |
| Prêt garanti par l'État ⁽²⁾ | 9 508 | 860,59 |
| Fonds de solidarité | 38 097 | 52,17 |

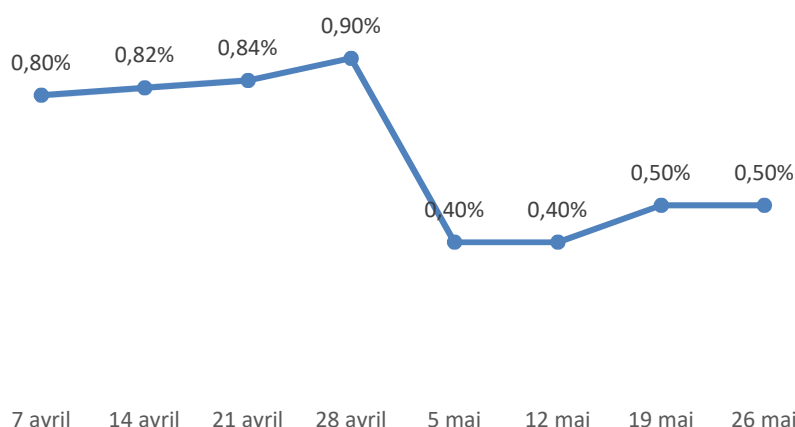
Source : commission des finances d'après la DARES, BPI France et la DGFIP.

● D'après l'INSEE et la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), les demandes d'**activité partielle** concernaient 12 % de l'emploi salarié de la branche agricole à la date du 5 mai 2020.

Cette proportion est nettement inférieure à celle observée, par exemple, dans l'hébergement et la restauration (90 %) ou les commerces (48 %). En outre, les dossiers ouverts par des entreprises agricoles ont, sur la période considérée, toujours représenté moins de 1 % du total ⁽³⁾.

PART DES EXPLOITATIONS AGRICOLES, SYLVICOLES ET PISCICOLES DANS L'ENSEMBLE DES DEMANDES D'ACTIVITÉ PARTIELLE AU TITRE DU COVID-19

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les données publiées par la DARES.

Le rapporteur spécial ne dispose cependant pas du nombre absolu de demandes, du volume d'heures chômées concernées et du montant d'allocations correspondant ; leur extrapolation à partir des totaux connus serait sujette à caution dans la mesure où les rémunérations varient fortement d'un secteur à l'autre.

(1) Article L. 5122-1 du code du travail et mission Plan d'urgence créée par la loi n° 2020-289, précitée.

(2) Article 6 de la loi n° 2020-289, précitée, modifié par l'article 16 de la loi 2020-473, précitée.

(3) DARES, Tableau de bord hebdomadaire de la situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire.

● Un **prêt garanti par l'État** (PGE) a été accordé par la Banque publique d'investissement (BPI France) à près de 10 000 exploitations agricoles (soit 2,3 % d'entre elles), pour un encours total de 860,59 millions d'euros.

L'aide potentielle moyenne est donc de 91 000 euros par bénéficiaire.

**ENCOURS ACCORDÉS AUX EXPLOITATIONS AGRICOLES, SYLVICOLES ET PISCICOLES
VIA LE PRÊT GARANTI PAR L'ÉTAT AU TITRE DU COVID-19**

(en millions d'euros)

| | Nombre de bénéficiaires | Montant garanti |
|--|------------------------------------|----------------------------|
| Auvergne-Rhône-Alpes | 946 | 56,69 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 693 | 64,27 |
| Bretagne | 261 | 21,95 |
| Centre-Val de Loire | 470 | 35,42 |
| Corse | 117 | 12,28 |
| Grand Est | 810 | 85,29 |
| Guadeloupe | 33 | 26,04 |
| Guyane | 12 | 0,59 |
| Hauts-de-France | 325 | 30,51 |
| Île-de-France | 89 | 6,51 |
| La Réunion | 96 | 9,12 |
| Martinique | 30 | 8,59 |
| Mayotte | 4 | 0,58 |
| Normandie | 334 | 23,07 |
| Nouvelle-Aquitaine | 2440 | 254,68 |
| Occitanie | 1476 | 112,00 |
| Pays de la Loire | 524 | 53,98 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 848 | 82,47 |
| Total | 9 508 | 860,59 |
| Part de l'agriculture dans toutes les aides | 2,2 % | 1,1 % |

Source : commission des finances d'après les données publiées par BPI France (chiffres arrêtés au 27 mai 2020).

● La direction générale des finances publiques (DGFIP) indique que près de 40 000 entreprises du secteur agricole (soit 8,7 % d'entre elles) ont bénéficié du **fonds de solidarité**, pour une aide totale de 52,17 millions d'euros.

L'aide moyenne est donc, pour l'heure, de 1 369 euros.

Au cours de son audition, la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du MAA a souligné que l'abaissement de 70 % à 50 % de la perte de chiffre d'affaires par rapport à l'exercice précédent rendant éligible aux concours du fonds de solidarité a permis d'en faire bénéficier davantage d'exploitants agricoles.

**AIDES ACCORDÉES AUX EXPLOITATIONS AGRICOLES, SYLVICOLES ET PISCICOLES
PAR LE FONDS DE SOLIDARITÉ AU TITRE DU COVID-19**

(en millions d'euros)

| | Nombre de bénéficiaires | Montant versé |
|--|------------------------------------|--------------------------|
| Auvergne-Rhône-Alpes | 4 844 | 6,59 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 1 847 | 2,54 |
| Bretagne | 1 678 | 2,30 |
| Centre-Val de Loire | 1 403 | 1,93 |
| Corse | 1 144 | 1,59 |
| Grand Est | 2 433 | 3,38 |
| Guadeloupe | 1 151 | 1,61 |
| Guyane | 492 | 6,67 |
| Hauts-de-France | 1 466 | 1,98 |
| Île-de-France | 469 | 6,48 |
| La Réunion | 1 495 | 2,00 |
| Martinique | 587 | 7,50 |
| Mayotte | 145 | 2,08 |
| Normandie | 1 729 | 2,36 |
| Nouvelle-Aquitaine | 5 957 | 8,27 |
| Occitanie | 6 180 | 8,34 |
| Pays de la Loire | 2 152 | 3,00 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 2 925 | 4,00 |
| Total | 38 097 | 52,17 |
| Part de l'agriculture dans toutes les aides | 1,5 % | 1,5 % |

Source : commission des finances d'après les données publiées par la DGFIP (chiffres arrêtés au 27 mai 2020).

C. UNE ACTION DÉTERMINÉE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

L'Union européenne (UE) a mis en œuvre une importante série de dispositions afin de limiter, dans la mesure du possible, les effets négatifs du coronavirus sur la production et l'emploi dans les exploitations.

En effet, les textes de la PAC posent clairement le principe selon lequel des mesures exceptionnelles peuvent être prises dans l'objectif de « résoudre des problèmes spécifiques, et pour des raisons d'urgence impérieuses dûment justifiées, liées à des situations susceptibles d'entraîner une détérioration rapide de la production et des conditions du marché à laquelle il pourrait être difficile de faire face si l'adoption de ces mesures était différée »⁽¹⁾.

(1) Article 221 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés (OCM) des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

1. L'octroi de subventions ou de prêts

Les taux d'avance ont été augmentés sur les aides du premier (de 50 % à 70 %) comme du second (de 75 % à 85 %) piliers ; le délai de soumission de la demande unique pour le paiement de certaines mesures directes surfaciques ou animales a été étendu du 15 mai au 15 juin.

Une dérogation a été instaurée pour les aides d'État, jusqu'en décembre 2020, avec des plafonds de 100 000 euros (agriculture) ou 120 000 euros (pêche) par entreprise, en cumul avec les règles *de minimis* habituelles.

Dans le secteur piscicole, des indemnités sont prévues pour les propriétaires de navires arrêtés, les professionnels à pied et les pêcheurs en eau douce : pour la France, le financement européen devrait être de 66,9 millions d'euros, la part nationale représentant 22 millions d'euros.

En revanche, une subvention forfaitaire de 5 000 euros par exploitation agricole a bien été annoncée, mais la France regrette qu'elle doive être déployée à budget constant, ce qui génère des distorsions entre les États disposant d'une réserve au titre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et ceux qui ont consommé tous leurs crédits.

2. La simplification de l'organisation des marchés

Des voies réservées pour la commercialisation de produits alimentaires ont été établies et la libre circulation des travailleurs saisonniers a été facilitée ⁽¹⁾.

Une certaine flexibilité a été tolérée dans l'utilisation du FEADER ⁽²⁾, notamment en faveur du vin, des fruits et légumes, de l'huile d'olive et de l'apiculture, ainsi qu'en matière de stockage privé des produits laitiers ⁽³⁾.

(1) Lignes directrices n° 2020/C-102-I/03.

(2) Octroi de prêts ou de garanties pouvant atteindre 200 000 euros, réallocation de crédits dans le cadre des programmes nationaux de développement rural (PDR), report de la soumission des rapports annuels par les États membres, allègement des contrôles sur place (ramenés de 5 % à 3 %), etc.

(3) Dérogations à l'article 222 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés.

TROISIÈME PARTIE : LA STRUCTURATION DE LA FILIÈRE DE LA FORÊT ET DU BOIS ET SES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALE ET ÉCONOMIQUE

Le 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : [...] la réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande de la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

Sur ce fondement, Mme Émilie Cariou, alors rapporteure spéciale, et M. Hervé Pellois, rapporteur spécial, ont souhaité que la Cour des comptes produise une étude sur la politique publique forestière.

Un échange de courriers entre le président de la commission des finances et le Premier président, puis deux réunions de cadrage, ont permis d'en arrêter les trois axes de travail :

– une présentation des **enjeux économiques** (dont l'incitation à une meilleure mobilisation de la ressource en amont afin de satisfaire les besoins de l'industrie en aval, dans le contexte d'un accroissement des surfaces mais aussi d'un recul de la première transformation, résultant en une perte d'emplois et un déficit extérieur important) **et environnementaux** (concernant à la fois la préservation de la biodiversité, la capacité de stockage du carbone et l'utilisation du bois comme énergie renouvelable) de la filière ;

– sa **structuration**, la coordination entre ses différents acteurs au plan de la forêt publique et privée, en métropole comme en outre-mer, ainsi que la comparaison avec plusieurs pays européens ;

– les outils de planification et de **soutien public**, dont les crédits budgétaires du MAA et de ses opérateurs, ou les dépenses fiscales.

Le rapporteur spécial a pris connaissance avec le plus grand intérêt des conclusions de cette enquête, présentées à l'Assemblée nationale le 20 mai 2020 ⁽¹⁾, et remercie les magistrats de la deuxième chambre pour la fréquence et la richesse des entretiens intermédiaires.

Outre l'organisation de plus de quarante auditions et de trois déplacements en région, il relève la décision d'avoir réuni à plusieurs reprises un groupe de référents composé de cinq personnalités qualifiées extérieures à la juridiction : la problématique, en effet, requiert une expertise technique.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/15cion_fin1920064_compte-rendu.pdf.

I. UNE ENQUÊTE SOLLICITÉE DANS UN CONTEXTE TENDU

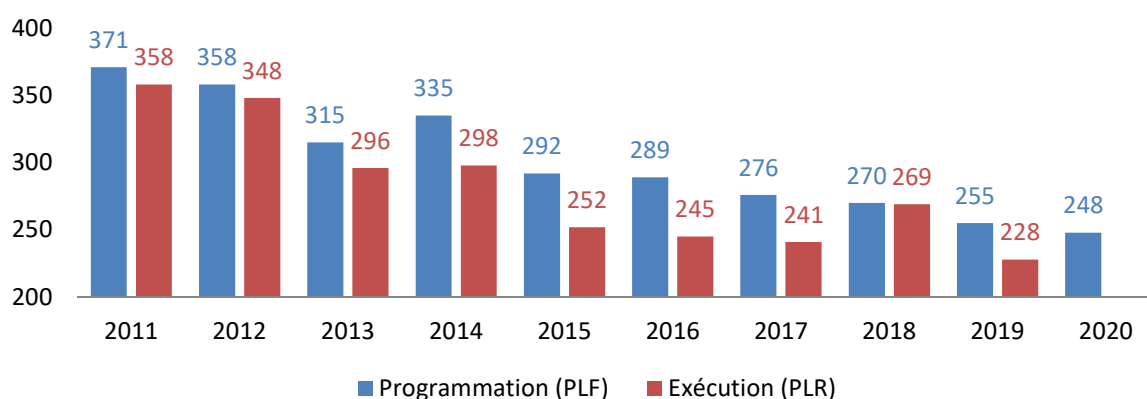
Quatre raisons principales ont conduit la commission des finances à demander ce rapport au début de l'été 2019.

D'abord, le rapporteur spécial s'alarmait chaque semestre, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances (PLF) à l'automne et du projet de loi de règlement (PLR) au printemps, du profil de l'action 26 *Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois*, précitée.

Cette ligne du programme 149⁽¹⁾, qui porte **247,5 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) au titre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2020, est régulièrement sous-exécutée et a vu son volume diminuer de plus d'un tiers au cours des dix derniers exercices budgétaires.

CONSOMMATION DE L'ACTION 26 DU PROGRAMME 149 DEPUIS 2011

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : projets et rapports annuels de performances pour les exercices 2011 à 2020.

Ensuite, le plan d'action interministériel pour la forêt (PIF), annoncé par le ministre en septembre 2018, ne semblait toujours pas avoir été véritablement lancé près de neuf mois plus tard.

Par ailleurs, une mission inter-inspections⁽²⁾ avait été chargée d'analyser le contrat d'objectifs et de performance de l'Office national des forêts (ONF), en vue de préparer le prochain. Afin d'en obtenir communication, il avait dans un premier temps été nécessaire de faire usage des pouvoirs que le deuxième alinéa de l'article 57 de la LOLF attribue aux rapporteurs spéciaux⁽³⁾.

(1) Cette action constituait un programme distinct jusqu'à l'exercice 2016 (inclus).

(2) Inspections générales des finances (IGF) et de l'administration (IGA) et conseils généraux de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Évaluation du contrat d'objectifs et de performance de l'ONF, 12 juillet 2019.

(3) « Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif que [le président, le rapporteur général, ainsi que, dans leurs domaines d'attribution, les rapporteurs spéciaux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

Ses propositions s'inscrivent dans trois *scenarii* : maintenir le modèle actuel de gestion pour compte propre de la forêt domaniale et de gestion pour compte de tiers de la forêt communale en l'améliorant sur des points clefs, mettre en place un mandat de gestion des forêts domaniales sur le modèle de la gestion d'actifs pour compte de tiers, ou créer une agence nationale des forêts publiques.

Enfin, tant Mme Cariou que le rapporteur spécial avaient pu constater, sur le terrain, les atouts et les faiblesses de la filière sylvicole.

II. L'ANALYSE DE LA COUR DES COMPTES

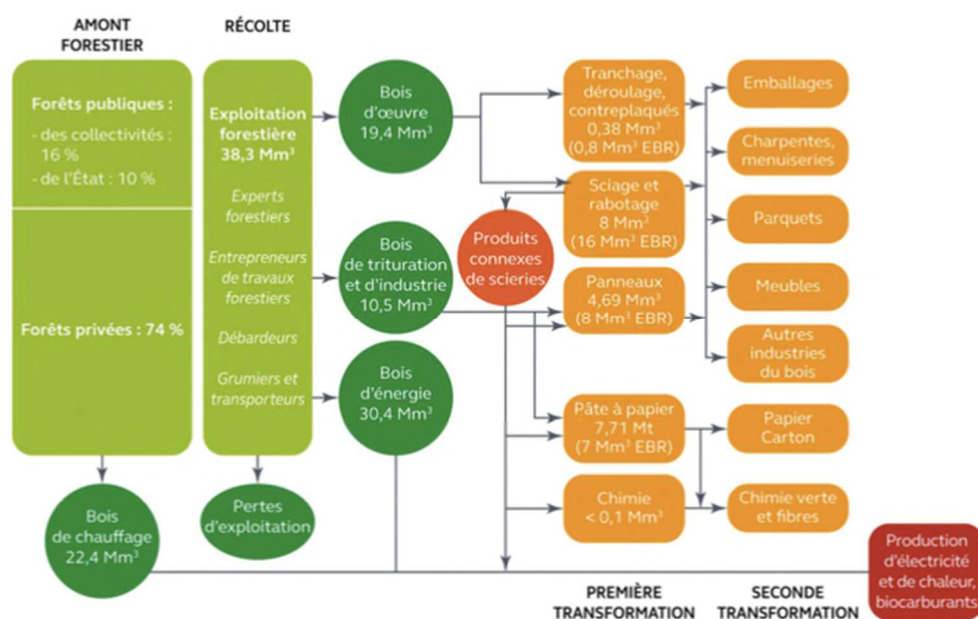
Le rapport de la Cour souligne les fragilités de la filière au regard de la concurrence économique et du défi climatique.

A. UNE FILIÈRE DISPERSÉE POUR AFFRONTER DES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET CLIMATIQUES COMMUNS

• La Cour rappelle l'ancrage de cette filière dans les **territoires ruraux** : implantée pour les trois quarts dans les régions Grand Est, Nouvelle Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté, elle représente un chiffre d'affaires de **53 milliards d'euros par an** (pour une valeur ajoutée de 25 milliards d'euros) et génère **378 000 emplois non-délocalisables**, au sein de 60 000 entreprises.

Cependant, en raison d'un « sous-investissement chronique et [d']une compétitivité insuffisante », l'adage selon lequel « le bois paie la forêt » grâce à un cercle économique vertueux n'est plus vérifié depuis le début du siècle.

FILIÈRE FORÊT-BOIS ET RÉPARTITION SIMPLIFIÉE DE LA RÉCOLTE DE BOIS EN FORÊT



Source : Cour des comptes.

Les lacunes de la production et de la transformation entraînent un **déficit commercial de 7 milliards d'euros**, les exportations étant centrées sur des matériaux bruts et les importations sur des produits souvent plus élaborés.

- En **amont** (15 % de la valeur ajoutée et des emplois), les superficies progressent à cause de l'abandon de terres agricoles : elles atteignent aujourd'hui 16,8 millions d'hectares (Mha) en 2016, contre 8,9 Mha en 1840.

Toutefois, plusieurs constats négatifs s'imposent : la moitié à peine (56 %) de l'accroissement naturel est récolté ; les essences (67 % de feuillus, 21 % de conifères et 12 % de peuplements mixtes) ne connaissent pas de renouvellement ; les forêts privées, qui représentent 74 % de la surface précitée, ne sont que 30 % à faire l'objet d'un document de gestion durable ; certaines pratiques de vente sont qualifiées d'« archaïques », notamment celle des achats « sur pied » par un client lui-même responsable de la coupe, et la capacité de production des scieries ne permettent plus aux industriels de sécuriser leur approvisionnement, alors que la contractualisation fonctionne à l'étranger.

- En **aval**, la construction en bois est moins développée que chez nos voisins. La branche du papier et du carton importe elle aussi massivement.

Celle de l'ameublement, qui dispose pourtant d'atouts (qualité esthétique et sanitaire, etc.) ne couvre plus qu'un quart des besoins nationaux car il souffre d'un double handicap : la demande interne est compromise parce que les consommateurs privilégient des meubles d'entrée de gamme, pour lesquels d'autres pays affichent une meilleure compétitivité, ce qui empêche en retour les petites sociétés d'atteindre la taille critique pour se développer à l'international.

- Le **réchauffement climatique** est certes une menace, parce qu'il augmente le risque de tempêtes (1999, 2009) ou de sécheresse (2018-2019) et rend les arbres plus vulnérables aux insectes et champignons parasites.

Néanmoins, il constitue aussi une opportunité : la forêt remplit un rôle essentiel pour la séquestration du dioxyde de carbone (CO₂), la préservation de la qualité de l'eau, la fourniture d'énergie en substitution à des procédés plus intensifs (40 % de la production de biomasse provient du bois et a déjà attiré plus de 7 millions d'utilisateurs domestiques), etc. Au regard des délais pour que les investissements, par exemple en matière de réduction de l'effet de serre, démontrent leur rentabilité, il faudra des initiatives politiques déterminées pour trouver des financements adaptés (labels, mécénat, etc.) et concilier les régimes de protection de la forêt (parcs naturels, zones Natura 2000, etc.) avec son intérêt récréatif.

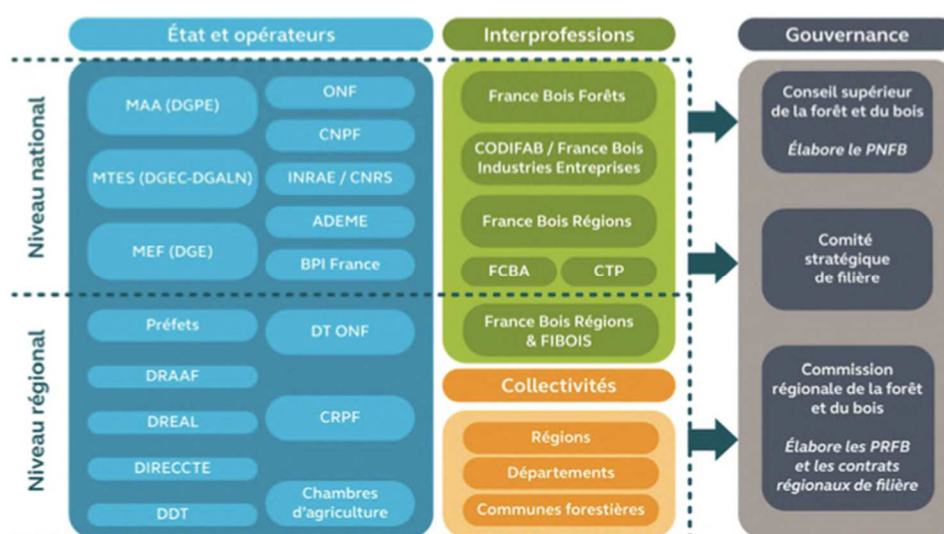
Un autre danger tient à l'action du **grand gibier**, qui consomme les plantules et abîme les écorces : au regard de la multiplication par dix de la population des cervidés et par vingt-cinq de celle des sangliers en une quarantaine d'années, la Cour estime que « la régulation de la chasse, conçue après-guerre, n'est plus adaptée » et invite notamment à suivre l'exemple allemand.

B. DES EFFORTS DE STRUCTURATION INSUFFISANTS, TANT AU SEIN DE LA FILIÈRE QUE DES POUVOIRS PUBLICS

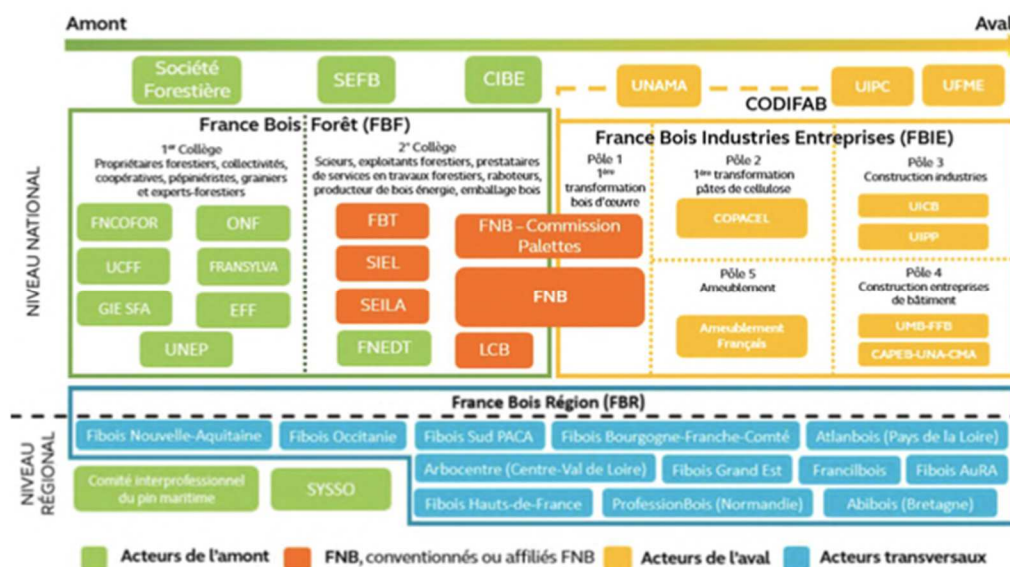
La filière souffre de sa **gouvernance faible et éclatée**.

• Sans évolution majeure depuis son précédent rapport sur la forêt ⁽¹⁾, la Cour note que « les interprofessions de l'amont et de l'aval ne se coordonnent pas assez ; les interprofessions régionales estiment leurs actions pas assez reconnues par les interprofessions nationales ». La juridiction souligne aussi que le secteur ne mène aucune action commune à l'échelle de l'Union européenne (UE).

PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX ACTEURS DE LA FILIÈRE



INTERPROFESSIONS ET ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES



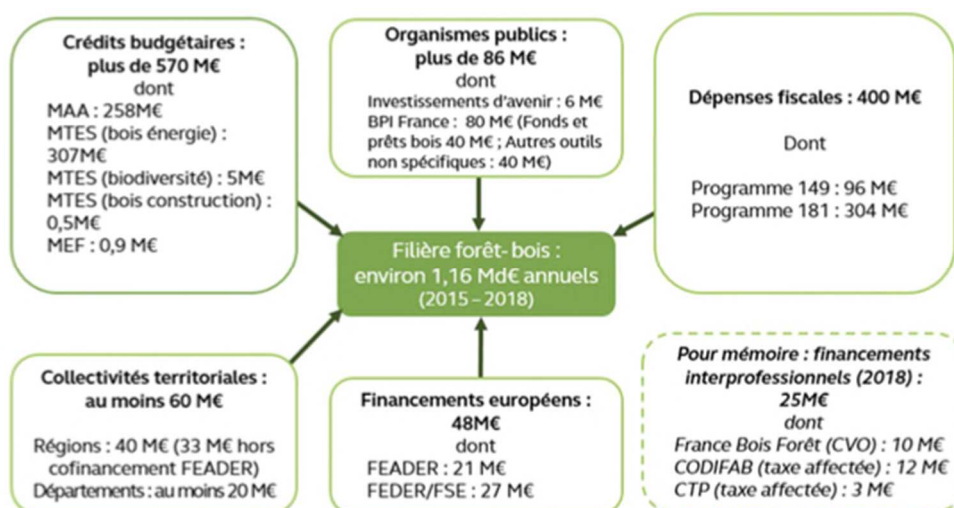
Source : Cour des comptes.

(1) Les soutiens à la filière de la forêt et du bois, communication à la commission des finances du Sénat, 2014.

Les seuls dispositifs mutualisés paraissent modestes (expertise, recyclage, etc.) car, si la loi dite « LAAF »⁽¹⁾ a porté une certaine ambition, « **les objectifs chiffrés se perdent au fil des exercices de planification**, de sorte que tant les retards que les réussites demeurent invisibles » : les quatre schémas spécifiques (programmes national et régionaux de la forêt et du bois, contrats stratégiques national et régionaux, plan d'action interministériel pour la forêt et le bois) se chevauchent tout en étant imparfaitement connectés avec des chantiers plus larges (stratégies nationales et/ou régionales pour la biodiversité, le bas-carbone ou la mobilisation de la biomasse, programmation pluriannuelle de l'énergie, etc.).

● Confiée au ministère de l'agriculture et de l'alimentation⁽²⁾ mais mobilisant également les administrations chargées de l'écologie, de l'énergie, du logement et de l'industrie, « la politique publique forestière ne constitue la **priorité d'aucun ministère** », en dépit d'un soutien de 570 millions d'euros au plan budgétaire et de 400 millions d'euros au titre de dépenses fiscales. Les interventions de l'UE et des régions atteignent près de 108 millions d'euros.

FINANCEMENTS ANNUELS MOYENS DE LA FILIÈRE ENTRE 2015 ET 2018



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

MTES : ministère de la transition écologique et solidaire.

MEF : ministère de l'économie et des finances.

Source : Cour des comptes.

Néanmoins, la Cour souligne que, de manière paradoxale, **environ la moitié des crédits budgétaires et les trois quarts des dépenses fiscales consacrées à la forêt sont destinés à l'énergie** (c'est-à-dire vers un des sous-secteurs de l'aval), **et seulement une minorité vers la préservation du patrimoine forestier et de sa qualité environnementale**, à rebours de l'affichage par le Gouvernement d'un objectif principal de gestion dynamique de la forêt et de valorisation, de bois d'œuvre indispensable aux scieries (c'est-à-dire à l'amont).

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

(2) Le décret n° 2017-1081 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du MAA mentionne la forêt et le bois dans son article 1^{er} mais pas dans son article 2, qui énumère les sept politiques que le ministre conduit.

III. L'IMPÉRATIF D'UNE STRUCTURATION RENFORCÉE DE LA FILIÈRE

Les préconisations de la Cour des comptes concernent majoritairement les ministères précités, mais aussi le Centre national de la propriété forestière (CNPF), responsable des forêts privées, et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).

| | | <i>Destinataires</i> |
|--|---|----------------------|
| <i>Préserver la ressource forestière et soutenir les industries de transformation du bois</i> | | |
| 1 | Créer un fonds d'aide au repeuplement confié à un opérateur (par exemple, l'ADEME) et réunissant tous les financements existants ainsi qu'une fraction du produit des enchères de quotas carbone | MAA, MTES, MEF |
| 2 | Généraliser les annexes vertes à l'appui des schémas régionaux de gestion sylvicole et simplifier leur processus d'approbation | MTES, MAA, CNPF |
| 3 | Évaluer les dépenses fiscales liées aux droits de succession et à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) accordées aux propriétaires forestiers, notamment leurs contreparties effectives en termes d'engagements de gestion durable | MEF, MAA |
| 4 | Intervenir sans délai afin de rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique (entre la forêt et le gibier), et notamment : (i) établir les outils de mesure permettant d'objectiver les déséquilibres existants à l'échelon départemental ; (ii) appeler les préfets de département à s'assurer de la bonne exécution des plans de chasse et, si nécessaire, à relever le niveau minimal de prélèvements par espèce et à recourir à des mesures exceptionnelles (suspension des plans de chasse, battues administratives, etc.) | MTES, MAA |
| 5 | Mettre en œuvre un « fonds bois 3 » auprès de BPI France, cofinancé par la filière et orienté vers le secteur de la construction | MEF, MAA |
| 6 | Étendre au secteur forestier l'expérimentation de paiements pour services environnementaux du plan biodiversité | MTES |
| <i>Promouvoir une politique de filière cohérente, au plus près des territoires et à l'écoute des citoyens</i> | | |
| 7 | Conditionner chaque extension de l'accord interprofessionnel sur la cotisation interprofessionnelle étendue (ex-cotisation volontaire obligatoire) à une évaluation de l'intérêt pour la filière des dépenses financées et de la gouvernance de France bois forêt | MAA |
| 8 | Renforcer la coordination entre les réseaux du CNPF et des chambres d'agriculture au sein des services communs « valorisation du bois et territoire » sur une base contractuelle à l'échelon national et régional | MAA, CNPF, APCA |

Source : Cour des comptes.

Ces recommandations apparaissent guidées par deux idées :

– « dans une **société de plus en plus urbanisée** et éloignée des réalités de la forêt, la compréhension des enjeux de [s]a gestion durable ne va plus de soi », car « une part croissante de l'opinion publique, tout en étant favorable à l'utilisation de bois, accepte de moins en moins les coupes d'arbres, concevant la forêt avant tout comme un lieu de loisirs et un espace menacé à sanctuariser, bien que la déforestation ne touche pas les forêts françaises, qui ont au contraire doublé en deux siècles » ;

– l'**échelon régional** s'avère pertinent pour un grand nombre d'actions.

Trois préconisations retiennent particulièrement l'attention du rapporteur spécial en vue de la discussion du prochain PLF :

– s'agissant de la proposition n° 1 (fonds d'aide au repeuplement), il note qu'en 2018, pour la première fois, les revenus touchés par la France via les enchères du système européen de quotas carbone ont dépassé leur plafond d'affectation à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et que l'écrêtement est venu abonder le budget général de l'État, de sorte que « certains acteurs de la filière demandent qu'une partie de ce surplus soit attribué à la forêt » ;

– la proposition n° 3 (évaluation des dépenses fiscales) rejoint les analyses formulées de longue date par les commissions des finances des deux Assemblées ;

– l'application efficace de la proposition n° 5 (fonds en faveur de la construction) implique de conserver à l'esprit que « l'usage [*du bois de construction*] va être encouragé par la norme RE 2020 ⁽¹⁾ imposant un bilan carbone des nouveaux bâtiments » et qu'« il serait en paradoxal que ces nouvelles règles bénéficient surtout aux produits importés ».

(1) Article 178 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « ELAN ».

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 10 heures 30, le mardi 2 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Hervé Pellois, rapporteur spécial, sur les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et du compte spécial Développement agricole et rural.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte-rendu est également lisible sur le [site](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l’agriculture et de l’alimentation

– Secrétariat général : MM. Christian Ligeard, directeur des affaires financières, sociales et logistiques, Pierre Marie, adjoint à la sous-directrice des affaires budgétaires et comptables, et Hadrien Jacquet, chef du bureau de la synthèse budgétaire

– Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) : Mme Marie-Agnès Vibert, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la politique agricole commune, MM. Mathieu Le Hello, chef du bureau du budget et des établissements publics, et Jean Piot, chargé de mission

Cour des comptes

– Mmes Catherine Périn, conseillère-maître, présidente de section à la deuxième chambre, Christine de Mazières, conseillère-maître ⁽¹⁾

– MM. Jacques Basset, conseiller-maître, et Jérôme Perdreau, auditeur

(1) Sur l’enquête demandée en application du 2° de l’article 58 de la LOLF, relative à la structuration de la filière de la forêt et du bois et à ses performances environnementale et économique.

SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Banque de France : *point sur la conjoncture*, 8 avril et 12 mai 2020

Contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère de l’agriculture et de l’alimentation : *rapport annuel relatif à l’exécution budgétaire et à la situation financière et comptable de l’année 2019*

Cour des comptes :

– *note d’analyse de l’exécution budgétaire relative à la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales pour l’exercice 2019*

– *note d’analyse de l’exécution budgétaire relative au compte d’affectation spéciale Développement agricole et rural pour l’exercice 2019*

Direction de l’animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) : *tableau de bord hebdomadaire de la situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire*

Direction du budget (DB) :

– *rapport annuel de performances relatif à la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales annexé au projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes pour 2019*

– *rapport annuel de performances relatif au compte d’affectation spéciale Développement agricole et rural annexé au projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes pour 2019*

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) :

– *comptes nationaux prévisionnels de l’agriculture en 2019 (n° E2019/04), 17 décembre 2019*

– *point de conjoncture, 26 mars, 9 avril, 23 avril, 7 mai et 27 mai 2020*

Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) : *évaluation de l’impact économique de la pandémie de covid-19 et des mesures de confinement en France (note n° 65), 30 mars 2020*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : *perspectives économiques – coronavirus : l’économie mondiale menacée, 2 mars 2020*