

... le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

Vincent SEGOUIN, rapporteur spécial, Sénateur de l'Orne, et Patrice JOLY, rapporteur spécial, Sénateur de la Nièvre

1. UN BUDGET DE LA MISSION EN HAUSSE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES RÉFORMES

Les dotations de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR) progressent cette année de **29,67 % en autorisation d'engagement (AE)** et de **29,88 % en crédits de paiement (CP)** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) de 2022, pour s'établir à 3,87 milliards d'euros en AE et 3,84 milliards d'euros en CP. À périmètre constant, l'augmentation des crédits en AE et CP est respectivement de 15,3% et 15,4 %.

Le **Programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt »**, dont les **crédits de la gestion durable des pêches et de l'aquaculture sont transférés** au programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », voit sa dotation progresser de plus de 21 % en AE et CP. Elle s'établit à plus de 2,085 milliards d'euros en CP.

Les **crédits du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » augmentent d'un peu plus de 7 %** en AE et CP pour s'élever respectivement à 657,5 et 654,6 millions d'euros.

La **dotation du programme 215 de soutien « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »** progresse également d'un peu plus de 7 % en AE et CP, pour s'établir respectivement à 689,05 et 674,99 millions d'euros.

En outre, un **nouveau programme 381 « Allègements du coût du travail en agriculture (TODE-AG) »** complète la maquette pour un montant de 427 millions d'euros en AE et CP.

Quant au **compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rurale (CAS-DAR)**, sa dotation qui vise à accompagner la transformation des systèmes agricoles et à favoriser la transition des filières face aux nouveaux défis, demeure stable à 126 millions d'euros.

A. LA NOUVELLE PAC, 2023-2027

La nouvelle PAC, qui s'appliquera sur la période 2023-2027, répond à une volonté de la Commission européenne de notamment « verdir la PAC », conformément aux objectifs du pacte vert pour l'Europe, d'apporter un soutien plus ciblé aux petites exploitations, et de laisser aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour adapter les mesures aux conditions locales.

Dans le cadre de sa mise en œuvre au plan national, **le plan stratégique français** (dit « PSN ») a été validé par la Commission européenne le 31 août 2022. Celui-ci porte sur une enveloppe de 45,2 milliards d'euros. Il précise les dotations minimales attribuées aux écorégimes, aux mesures agroenvironnementales du second pilier, à l'aide aux jeunes agriculteurs et à l'aide redistributive au revenu.

Ainsi, la mise en œuvre des aides du PSN entraîne une nouvelle répartition entre État et les régions :

- **les dispositifs surfaciques** relèvent de la compétence de l'État : l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), le soutien à l'agriculture biologique, les mesures agro-environnementales et climatiques liées à la surface et assimilées à des aides surfaciques ainsi que la participation aux primes d'assurance contre les risques de perte de récolte et au fond de mutualisation ;

- **les aides non-surfaciques** sont transférées aux régions, telles que le soutien aux investissements, les aides à l'installation des jeunes agriculteurs et les aides au développement local, à l'exception de Mayotte où les aides non surfaciques demeurent sous l'autorité de l'État.

Cette nouvelle répartition se traduit par la budgétisation de 100 millions d'euros en AE et CP dans le programme 149 sur la nouvelle sous-action « PAC 2023-2027 – Transferts aux conseils régionaux ».

B. LE FINANCEMENT DU NOUVEAU DISPOSITIF D'ASSURANCE RÉCOLTE

Alors que le dernier rapport du GIEC a alerté sur le fait que « dans les dix, vingt à trente prochaines années, le territoire européen connaîtra une hausse significative des sécheresses dont l'intensité, la fréquence et la durée vont augmenter »¹, la loi « Assurance récolte »² visant à réformer l'assurance récolte tente de répondre à ce défi.

Elle crée un dispositif universel de couverture des risques, partagés entre les agriculteurs, les entreprises d'assurance et l'État, en fonction du niveau d'intensité de pertes :

- s'agissant des **dommages de faible intensité**, l'agriculteur en supporte les conséquences **en-deçà de 20 % de pertes** ;

- **les risques de moyenne intensité** relèvent de **l'assurance privée** qui se déclenche si les pertes sont comprises entre le taux de franchise de 20 % et le taux de pertes exceptionnelles pris en charge par le Fonds de solidarité nationale (FSN). L'indemnisation intervient au titre de l'assurance multirisque climatique (AMCR) dont les primes font l'objet d'une subvention publique à hauteur de 70 %;

- concernant **les risques dits « catastrophiques**, le **FSN intervient** avec une prise en charge par l'État à hauteur de 90 % pour les assurés et de la moitié pour les non assurés, soit 45 %.

¹ Cf. premier volet de son 6^e rapport d'évaluation du GIEC du 9 août 2021.

² Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

La réforme de l'assurance récolte entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2023, sa traduction budgétaire conduit à doter le **programme 149¹ de 255,5 millions d'euros supplémentaires**, en AE et CP.

Le complément de financement de la réforme proviendra de :

- **la taxe affectée au Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) de 120 millions d'euros**, issue de la contribution additionnelle aux primes, passant de 5,5 % à 11 %² avec corrélativement le doublement du plafond de la taxe de 60 à 120 millions d'euros ;
- **un montant de 184,5 millions d'euros provenant du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).**

Ces trois enveloppes permettent d'atteindre un niveau de soutien public total de 560 millions d'euros en 2023 et de 600 millions, soit le maximum prévu pour le dispositif rénové d'assurance, à compter de 2025.

C. UNE GESTION DURABLE DE LA FORÊT SOUS TENSION

Les crédits de programme 149 sur la « Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois » s'élèvent à 278,62 millions d'euros en AE et 286,41 millions d'euros en CP, soit une **augmentation de 0,65 % en AE et 3,7 % en CP**, par rapport à la LFI 2022.

L'an dernier, les rapporteurs spéciaux observaient que *« la filière est confrontée à des difficultés économiques majeures tandis que l'opérateur principal de la gestion forestière traverse de grandes difficultés auxquelles le nouveau contrat d'objectifs et de performances vise à répondre »*.

Ils constatent aujourd'hui que **la situation financière de l'Office national des forêts (ONF) tend à s'assainir depuis 2021**, dans un contexte marqué d'une part, par une amélioration de la conjoncture économique du marché du bois et d'autre part, par les effets du contrat État-ONF (2021-2025). Les contributions de l'État ainsi que l'effort de transformation engagé par l'Office ont également permis de lui redonner des marges de manœuvre financières.

Toutefois, selon l'Office *« la situation de l'établissement reste fragile et fortement exposée aux aléas de la conjoncture économique du marché du bois. »* **La forêt est aujourd'hui plus que jamais menacée par la sécheresse et les incendies.** L'année 2022, avec son cumul exceptionnel de canicule et de sécheresse, a conduit à un bilan de plus de 70 000 hectares de surfaces brûlées.

La forêt est aussi menacée de dépérissement. À horizon de 2050 environ, 30 % des forêts risqueraient de basculer en situation « d'inconfort climatique marqué ». **L'ONF devrait procéder au renouvellement des espèces** sur 1,2 million d'hectares vulnérables, sur 30 ans, d'une part, et sur 3 millions d'hectares sur 100 ans, d'autre part. Cela correspond à un rythme annuel de l'ordre de 70 000 hectares par an, contre 40 000 hectares en l'absence de changement climatique. Le défi est de taille dans le cadre d'une réduction constante du schéma d'emplois ces trois dernières années.

D. LA CRÉATION DE LA POLICE UNIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE

La dotation du programme 206 s'élève à 657,54 millions d'euros en AE et 654,61 millions d'euros en CP, soit une augmentation d'un peu plus de 7 % par rapport à la LFI 2022.

Cette année, le programme est marqué par la **création d'une police unique chargée de la sécurité sanitaire**. Cette dernière tend à répondre à un besoin de lisibilité, réactivité et efficacité en termes de contrôles.

¹ Cf. Action 22 « Gestion des crises et des aléas de la production agricole ».

² Cf. Article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime.

Rappelons qu'à ce jour, la sécurité alimentaire faisait intervenir de nombreux acteurs. Dans la nouvelle organisation des compétences, le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire sera responsable, à terme, de la sécurité sanitaire pour l'ensemble du champ de l'alimentation humaine et animale. **La direction générale de l'alimentation (DGAL) deviendra l'organisme de contrôle officiel en matière de sécurité sanitaire des aliments.** La portée de ses contrôles concernera toute nourriture à destination des personnes comme des animaux, les denrées animales ou d'origine animale comme les denrées végétales ou d'origine végétale.

En conséquence, un certain nombre de compétences seront notamment transférées du ministère en charge de l'économie (direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes) vers le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (DGAL). Un total de 150 ETP sera donc affecté au ministère, provenant d'une part, d'un transfert de 60 ETP de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et d'autre part, d'une création de 90 ETP.

E. LA BUDGÉTISATION DES ALLÈGEMENTS TO-DE

Le dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale dit « *travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi* » ou TO-DE, bénéficie aux employeurs relevant du régime de protection sociale agricole qui emploient en contrat à durée déterminée des travailleurs saisonniers. Il tend à faciliter l'emploi de la main d'œuvre nécessaire à la réalisation de leurs travaux saisonniers. **Cette exonération est reconduite en 2023 et sera financée intégralement,** sur les crédits budgétaires du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire *via* les programmes 149 et 381.

2. UN BUDGET À MI-PAROURS AU REGARD DES ENJEUX

En dépit d'un affichage ambitieux, les rapporteurs spéciaux restent réservés sur les réponses apportées à l'aune des enjeux climatiques, sanitaires et économiques auxquels est confronté le monde agricole.

A. LE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS EN QUESTION

1. Des données inquiétantes sur le revenu des agriculteurs

La population agricole est, selon l'INSEE, plus exposée à la pauvreté monétaire que les autres. 18 % de leurs membres vivent sous le seuil de pauvreté. **Le niveau de vie des 10 % des personnes les plus modestes ne dépasse pas 9 800 euros par an, en 2018.** La moitié des personnes au sein des ménages agricoles avait un **niveau de vie par unité de consommation inférieur à 22 200 euros par an, en 2018.** L'activité agricole est dans la plupart du temps insuffisante pour assurer un niveau de vie minimum. **Seul un tiers des ressources des ménages agricoles provient, en moyenne, de l'activité agricole.**

2. La transmission des exploitations : « l'angle mort »

Si le territoire ne perd plus de terres agricoles depuis les années 2000 avec la **stabilisation de la surface agricole utile (SAU)** à 48 % du territoire national¹, on observe **une forte diminution du nombre des exploitations : 390 000 en 2020**, soit 100 000 de moins qu'en 2010 et 260 000 de moins qu'en 2000. Corrélativement, la taille moyenne des exploitations augmente et s'établit à 69 hectares, en 2022 contre 54 en 2010 et 42 hectares en 2000.

¹ Contre 49,1 % en 2010, 50,7 % en 2000, selon les chiffres du recensement agricole.

Ces données sont à apprécier au regard du **vieillessement des exploitants**. 43 % des exploitants agricoles sont âgés de 55 ans ou plus.

Or les rapporteurs spéciaux plaident pour un soutien plus actif aux entrants comme aux sortants.

3. Préférer une politique de l'installation à une politique de l'installé

Quant à la politique d'installation, les rapporteurs spéciaux relèvent que celle-ci est très ambitieuse dans l'affichage. Elle vise à favoriser l'installation, préserver le modèle familial français et protéger les modes de production. **Toutefois, la traduction de ces objectifs ne semble pas être à la hauteur des enjeux et ne peut se réduire au nombre de dotations jeunes agriculteurs (DJA).** Il conviendrait de **passer d'une politique de l'installé à une politique de l'installation.**

En effet, si la DJA constitue un parcours qualifiant très utile et nécessaire, ce dispositif n'est pas suffisant. Le montant de DJA elle-même, qui est en moyenne de 32 470 euros, n'a pas d'impact sur l'installation. Ce sont les conditions d'éligibilité et le parcours d'aide à l'installation afin que l'exploitation atteigne l'objectif de **1,5 smic à 4 ans qui importent.**

B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES LIÉES AUX CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES

Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire est en charge du contrôle vétérinaire à l'importation des animaux vivants, des produits d'origine animale, ainsi que des contrôles phytosanitaires à l'importation sur les végétaux. Depuis le 1^{er} janvier 2010, les postes de ces contrôles frontaliers ont été regroupés au sein d'un service à compétence nationale, appelé le Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP), rattaché à la direction générale de l'alimentation (DGAL).

On dénombre 376 ETP « post Brexit », fléchés pour le contrôle des marchandises importées du Royaume-Uni, et **95 ETP pour les autres pays tiers.** Rappelons que **l'activité de contrôle « post Brexit » représente 55 % de l'activité du SIVEP,** avec près de 110 000 contrôles réalisés en 2021. Au 30 juin 2022, ce sont près de 2 000 envois, soit 1,08 % des marchandises contrôlées, qui ont fait l'objet d'un refus d'admission sur le territoire européen en raison des non conformités détectées lors du contrôle.

Nonobstant le nombre d'effectifs dédiés aux contrôles, il convient de souligner les difficultés persistantes à recruter des inspecteurs vétérinaires, ce qui **constitue une entrave potentielle pour le déploiement satisfaisant du dispositif. Leur nombre en poste atteint un niveau critique.**

Les rapporteurs spéciaux réitèrent donc leur inquiétude, quant au manque d'ampleur du dispositif de contrôle des produits importés, qui représente d'une part, un risque sanitaire **accru en raison de modes de production non conformes aux normes imposées aux agriculteurs français et, d'autre part, une menace pour la compétitivité des exploitations françaises.**

3. UN LEVIER DE PERFORMANCE SOUS-EXPLOITÉ : LA RECHERCHE

Les rapporteurs spéciaux réaffirment avec force que la recherche, notamment en matière de vaccins, de produits alternatifs pour une agriculture durable et saine, de développement de variétés capables de faire face au changement climatique ou capables de rendre l'agriculture française plus compétitive, constitue une voie essentielle dans la résolution des problèmes tant actuels que futurs.

La recherche est la clé d'une porte qui ne peut s'ouvrir demain, que si elle est forgée dès aujourd'hui.

Le Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (dit « CAS-DAR ») a pour objet d'accompagner la transformation des systèmes agricoles, de soutenir la mise en œuvre d'actions de recherche appliquée, d'études et d'expérimentations et de développement, pour détecter les innovations de terrain, et permettre leur analyse et faciliter leur diffusion.

Il reste plafonné et stable à 126 millions d'euros dans le PLF pour 2023. Or, l'évolution des crédits du CAS-DAR depuis 2015 met en évidence, deux tendances :

- **une sous-consommation des crédits par rapport aux recettes**, depuis 2009 (sauf 2010 et 2014) ;

- **et une dynamique des recettes¹ qui dépasse** le plafond depuis 2018.

Cette sous-consommation ne semble pas appropriée alors que le monde agricole doit faire face aux défis de la transition agro-écologique et au changement climatique.

Réunie le mardi 8 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission "Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales" et ceux du compte d'affectation spéciale "développement agricole et rural". Les deux articles rattachés 41 C et D ont été adoptés sans modification.



Vincent SEGUIN
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de l'Orne



Patrice JOLY
Rapporteur spécial
Sénateur (Socialiste,
Écologiste et Républicain)
de la Nièvre

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ Les recettes proviennent 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.