



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION

DES

FINANCES

Mission

**« AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT
ET AFFAIRES RURALES »**

et

Compte d'affectation spéciale

« DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

Examen par la commission des finances le mardi 8 novembre 2022

Rapporteurs spéciaux :

MM. Patrice JOLY et Vincent SEGOUIN

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » (AAFAR)	
I. UNE ÉVOLUTION SUBSTANTIELLE DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION.....	15
A. LE PROGRAMME 149, « COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT », MARQUÉ PAR LA PAC ET SANS LES CRÉDITS DE LA PÊCHE	15
1. <i>Un programme marqué par la nouvelle PAC.....</i>	15
2. <i>Un programme amputé des crédits de la pêche.....</i>	16
3. <i>Des crédits pour la compétitivité et la durabilité.....</i>	17
B. LE NOUVEAU PROGRAMME 381, « ALLÈGEMENTS DU COÛT DU TRAVAIL EN AGRICULTURE (TODE-AG) »	18
C. LE PROGRAMME 206, « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »	18
D. LE PROGRAMME 215, « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »	19
II. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION DE PRÈS DE 30 % EN SOUTIEN AU MONDE AGRICOLE	19
A. UN EFFORT PARTICULIER PORTÉ SUR LA COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ	20
B. LA PROGRESSION DE 8,46 % DES CRÉDITS DE LA MISSION EN TITRE 2.....	21
C. DES CRÉDITS DE LA MISSION REPRÉSENTANT UNE CONTRIBUTION SECONDE DANS LES SOUTIENS PUBLICS À L'AGRICULTURE	22
III. DES CHANGEMENTS DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE CONCERNANT ESSENTIELLEMENT LE PROGRAMME 149	24
A. LES ÉVOLUTIONS DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME 149	24
B. LA STABILISATION DES MAQUETTES DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES 206 ET 215.....	24
1. <i>Des modifications des indicateurs du programme 206 attendus en 2024</i>	24
2. <i>La modification de l'objectif d'optimisation de l'efficacité de la gestion en ressources humaines du programme 215</i>	25

SECONDE PARTIE
ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 149, DES CRÉDITS EN FORTE AUGMENTATION POUR UN SOUTIEN À LA COMPÉTITIVITÉ ET À LA DURABILITÉ	27
A. LA NOUVELLE PAC 2023-2027	27
1. Le « verdissement » de la PAC	27
2. Le plan stratégique français	28
3. Une nouvelle répartition de la gestion des aides non surfaciques	29
B. DES INCERTITUDES SUR LE RENOUVELLEMENT ET LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES.....	30
1. Une compétitivité globalement fragilisée	30
2. L'installation des jeunes agriculteurs et la transmission des exploitations, un enjeu préoccupant.....	31
3. Le revenu des agriculteurs : un paramètre inquiétant.....	34
4. La viabilité des exploitations agricoles en question	37
5. Effet d'annonce ou réponse avec le projet de pacte de renouvellement et d'avenir ?	41
C. LA RECONDUCTION DU DISPOSITIF D'EXONÉRATION TO-DE.....	42
1. Le TO-DE, un outil de maintien de la compétitivité des exploitations agricoles	42
2. La reconduction du TO-DE en 2023	44
3. Un financement intégral du dispositif par les programmes 149 et 381	44
D. UN PILOTAGE DE LA GESTION DES RISQUES DE PLUS EN PLUS COMPLEXE ...	45
1. La mise en œuvre de la réforme de l'assurance récolte en 2023.....	45
2. La traduction budgétaire du nouveau dispositif.....	46
3. Le Varenne agricole de l'eau.....	47
E. UNE GESTION DURABLE DE LA FORÊT SOUS TENSION.....	48
1. Une forêt menacée par les feux et le dépérissement	48
2. Une politique forestière complexe à mener à long terme.....	51
3. L'ONF, un périmètre d'action élargi pour des effectifs en réduction constante.....	52
4. Une réponse budgétaire partielle aux défis de la gestion forestière	54
II. LE PROGRAMME 381, LA BUDGÉTISATION INTÉGRALE DU TO-DE	56
III. LE PROGRAMME 206, UNE AUGMENTATION DE 7 % DE LA DOTATION POUR LA PERFORMANCE ALIMENTAIRE	56
A. UNE VIGILANCE ACCRUE SUR LES MALADIES ANIMALES ET VÉGÉTALES	56
1. Des risques toujours importants de maladies animales	56
2. Les menaces des nuisibles pour les végétaux.....	57
B. L'ORGANISATION D'UNE POLICE UNIQUE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE	57
1. Un enjeu, garantir la sécurité alimentaire	57
2. La traduction budgétaire en ETP	58
C. UN CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES SOUS TENSION	58
D. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE LA « LOI DE SANTÉ ANIMALE »	60

E. DE NOUVEAUX OUTILS POUR LA QUALITÉ DE L'ALIMENTATION DANS UN CONTEXTE DE RALENTISSEMENT DU MARCHÉ DU BIO	60
1. <i>De nouveaux outils d'information</i>	61
2. <i>La fragilisation du secteur biologique</i>	61
IV. LE PROGRAMME 215, UN BUDGET EN HAUSSE POUR UNE STRATÉGIE IMMOBILIÈRE ET INFORMATIQUE RATIONALISÉE	63
A. UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE	63
B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION INFORMATIQUE.....	64
TROISIÈME PARTIE ANALYSE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (CAS-DAR).....	65
I. UN COMPTE DÉDIÉ À L'INNOVATION EN MATIÈRE AGRICOLE	65
A. LE PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL (PNDAR) 2022-2027	65
B. DES PROGRAMMES TOURNÉS VERS LE DÉVELOPPEMENT ET LA RECHERCHE	67
1. <i>Le programme 775 « Développement et transfert en agriculture »</i>	67
2. <i>Le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »</i>	67
II. LA RECONDUCTION DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE DU CAS-DAR .	67
III. UNE SOUS-CONSOMMATION CONTESTABLE DES CRÉDITS.....	68
A. DES RECETTES SUPÉRIEURES AU PLAFOND DEPUIS 2018.....	68
B. UNE GESTION FINANCIÈRE COMPLEXE	69
1. <i>Une lisibilité du compte affectée par les reports</i>	69
2. <i>Une sous-consommation constatée ces dernières années</i>	71
3. <i>Un nécessaire renfort de la recherche en matière agricole</i>	73
IV. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES PROGRAMMES RECONDUITE EN 2023.....	74
A. LE PROGRAMME 775, UNE DOTATION DE PLUS DE 60 MILLIONS D'EUROS POUR LA CONCEPTION DE SYSTÈMES AGRICOLES PLUS INNOVANTS ET PERFORMANTS	74
B. LE PROGRAMME 776, PLUS DE 65 MILLIONS D'EUROS POUR LA RECHERCHE APPLIQUÉE ET L'INNOVATION.....	74
LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION	77
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	79
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	89

L'ESSENTIEL

I. 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) pour 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.

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.

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 %.

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 pour 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 ».

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.

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 pour 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 efficience en termes de contrôles.**

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.

II. UN BUDGET À MI-PARCOURS 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.

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 contrôle 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**

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

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.**

III. 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.

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.

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.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 94 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

PREMIÈRE PARTIE
ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION
« AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET
AFFAIRES RURALES » (AAFAR)

I. UNE ÉVOLUTION SUBSTANTIELLE DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

Si l'architecture de la **mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR)** est globalement conservée en 2023, celle-ci a évolué néanmoins de manière significative avec sa déclinaison en quatre programmes. Elle se décline en **quatre programmes au lieu de trois en loi de finances initiale (LFI) pour 2022 et 17 actions au lieu de 19.**

A. LE PROGRAMME 149, « COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT », MARQUÉ PAR LA PAC ET SANS LES CRÉDITS DE LA PÊCHE

1. Un programme marqué par la nouvelle PAC

Ce programme rassemble les dotations visant à **soutenir les filières agricoles et forestières, notamment par la transformation des modèles de production, l'amélioration de la performance économique et environnementale de l'agriculture, le soutien aux revenus des producteurs et une répartition plus équilibrée entre les différents maillons des filières.** Ces objectifs doivent contribuer à la souveraineté alimentaire, au soutien à l'économie.

Il intervient dans le financement des aides nationales ou européennes en faveur des exploitations agricoles et des opérateurs des filières agroalimentaires, forestières et halieutiques.

La plupart de ces aides relèvent du second pilier de la PAC (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural ou FEADER), telles que **l'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations (le soutien aux investissements du Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles PCAE, la dotation aux jeunes agriculteurs), le soutien au secteur de l'élevage dans les zones soumises à des contraintes naturelles (ICHN), les mesures en faveur de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et de la biodiversité (MAEC et soutien à l'agriculture biologique) et les mesures contre la prédation.**

L'année 2023 verra la mise en œuvre de la nouvelle programmation de la politique agricole commune 2023-2027 qui prévoit notamment une scission dans la gestion des aides surfaciques et non surfaciques.

Les régions seront dès le 1^{er} janvier 2023, en charge de la gestion du FEADER de nature non surfacique (tel que la DJA), qui se traduit par la **création d'une sous-action** spécifique dotée d'une enveloppe de 100 millions d'euros correspondant au montant total transféré.

2. Un programme amputé des crédits de la pêche

L'année 2022 a été également marquée par la création de la **direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA)¹ et du Secrétariat d'État à la mer².**

En effet, ces nouvelles structures tendent à consolider les moyens affectés à la mer et à améliorer la visibilité des enjeux maritimes au sein de l'État. Leur existence traduit **la volonté de concevoir la politique publique dans le domaine de la mer** sous ses divers aspects, nationaux et internationaux, notamment en matière d'économie maritime, de rayonnement et d'influence maritimes et de développement durable.

En conséquence, **les crédits de la gestion durable des pêches et de l'aquaculture** de l'ancienne action 28 du programme **sont désormais rattachés au programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture »³** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Ce dernier a pour mission d'accompagner l'action régulatrice de l'État concernant le navire, le marin, la mer et ses ressources⁴.

Le programme 149 est donc renommé « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ».

¹ La DGAMPA créée en mars 2022 fusionne les deux principales directions d'administration centrale traitant du maritime, à savoir la Direction des affaires maritimes (DAM) et la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), mais aussi les personnels des capitaineries des ports d'État, en dehors des grands ports maritimes. Elle a pour mission de mieux concilier les différents usages sur un espace maritime de plus en plus convoité, réaffirmant la place de la mer au sein des politiques publiques et veillant à une meilleure protection des ressources et des milieux marins.

² Cf. Décret n° 2022-1058 du 29 juillet 2022 relatif aux attributions du secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer.

³ Action 07 « Pêche et aquaculture ».

⁴ Son accompagnement concerne :

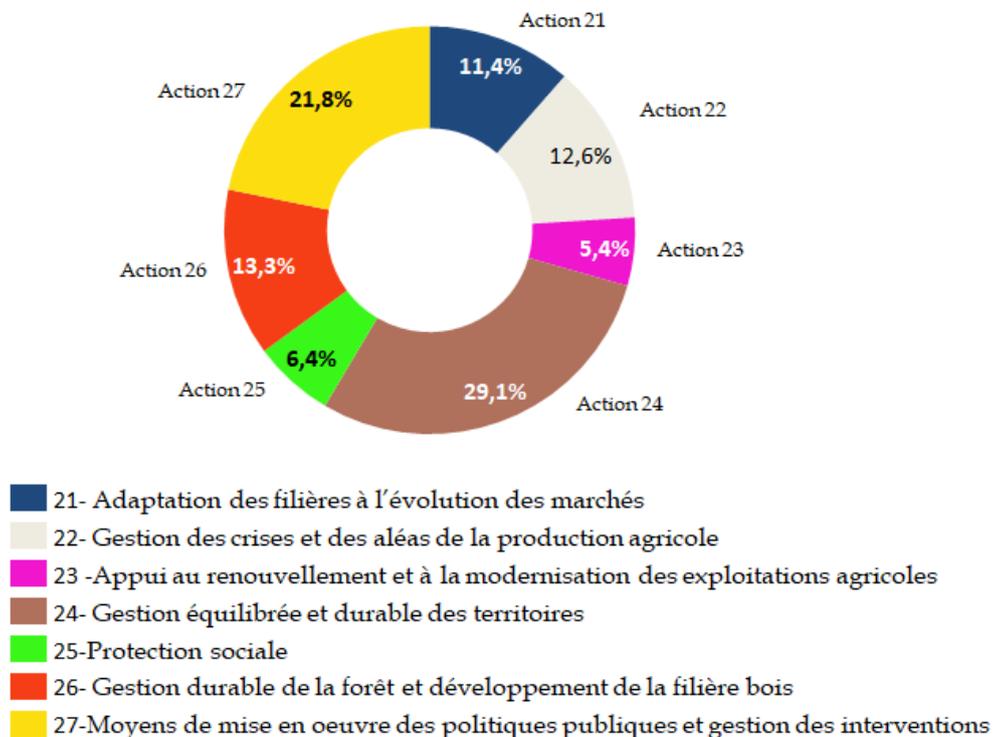
- un soutien à l'économie maritime ;
- une politique de sécurité et de sûreté maritimes civiles ;
- le soutien à l'emploi maritime ainsi qu'à la qualité et au développement du pavillon français ;
- la participation à la protection de l'environnement, en développant les technologies de connaissance et de surveillance, en édictant et en contrôlant la réglementation qui s'applique au navire en matière de rejets dans le milieu (air, eau) ;
- la recherche d'un meilleur équilibre entre les différents usagers de la mer (marine de commerce, pêche et conchyliculture, nautisme, littoral, etc.) par une réglementation et une organisation adaptées, et la réalisation de documents stratégiques de façade et de bassins maritimes, ainsi qu'une participation forte à l'action de l'État en mer (AEM) en interface avec les préfets maritimes ;
- une exploitation durable des ressources maritimes et aquacoles. Source : réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

3. Des crédits pour la compétitivité et la durabilité

Ce programme contribue à la souveraineté alimentaire française et au développement de l'emploi et de l'activité économique dans les territoires. **Il retrace principalement les cofinancements nationaux du ministère des mesures du second pilier de la Politique agricole commune (PAC)** dans le cadre de sept actions :

- 21 - Adaptation des filières à l'évolution des marchés ;
- 22 - Gestion des crises et des aléas de la production agricole ;
- 23 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles ;
- 24 - Gestion équilibrée et durable des territoires ;
- 25 - Protection sociale ;
- 26 - Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois ;
- 27 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions.

Répartition en 2023 des dotations du programme 149 par action



Source : commission des Finances d'après les données du projet annuel de performances annexé au PLF pour 2023

B. LE NOUVEAU PROGRAMME 381, « ALLÈGEMENTS DU COÛT DU TRAVAIL EN AGRICULTURE (TODE-AG) »

Le dispositif d'exonérations de cotisations patronales sur bas salaires TO-DE (travailleurs demandeurs d'emplois) bénéficiant à un **employeur agricole qui souhaite employer un travailleur saisonnier**, est reconduit pour une année.

Les crédits y afférant sont retracés dans l'action 25 « Protection sociale » du programme 149.

Les allègements du coût du travail en agriculture, qui sont destinés à compenser à la Mutualité Sociale Agricole (MSA) cette exonération, ont été isolés dans le nouveau programme 381. Ce programme ne comprend qu'une seule action : 1 - Allègement du coût du travail de la main-d'œuvre saisonnière.

C. LE PROGRAMME 206, « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »

Ce programme regroupe les crédits relatifs à la politique de la sécurité et de la qualité sanitaires des aliments, des animaux et des végétaux ainsi que de la mise en œuvre de la politique de l'alimentation. Ces dotations sont regroupées au sein de sept actions :

- 01 - Santé, qualité et protection des végétaux ;
- 02 - Santé et protection des animaux ;
- 03 - Sécurité sanitaire de l'alimentation ;
- 04 - Actions transversales ;
- 05 - Élimination des cadavres et des sous-produits animaux ;
- 06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation ;
- 08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire.

D. LE PROGRAMME 215, « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »

Ce programme rassemble **les dotations allouées aux moyens en personnel et en fonctionnement** de l'administration centrale et de certains services déconcentrés départementaux ou régionaux **pour le pilotage et la mise en œuvre opérationnelle sur tout le territoire des politiques publiques portées par le ministère**, hors celles relevant du secteur sanitaire (programme 206) et de l'enseignement (programme 143). Ses crédits sont rassemblés dans 2 actions :

- 1 - Sécuriser et simplifier l'accès des usagers au droit, aux données et procédures du ministère ;

- 2 - Mettre en œuvre les actions ministérielles dans des conditions optimales de coût et de qualité de service.

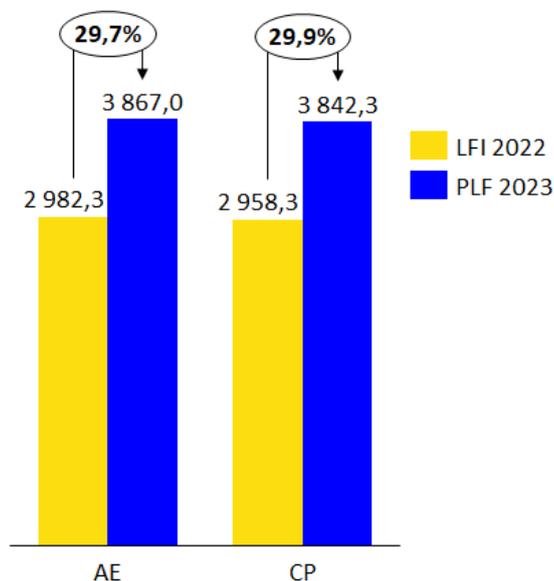
II. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION DE PRÈS DE 30 % EN SOUTIEN AU MONDE AGRICOLE

L'année a été de nouveau marquée par un grand nombre de crises climatique, économique ou géopolitique affectant durement les différentes filières de l'agriculture française. Dans ce contexte, **la mission AAFAR affiche une augmentation globale de 29,67 % en autorisations d'engagement (AE) et 29,88 % en crédits de paiement (CP), par rapport à la LFI pour 2022. Cette dernière est principalement due à des changements de périmètre, avec la budgétisation des allègements du coût du travail en agriculture, d'une part, et le financement de différentes réformes telles que l'« assurance récolte », d'autre part. À périmètre constant, l'augmentation des crédits en AE et CP est respectivement de 15,3 % et 15,4 %.**

Elle est en effet dotée de près de 3 867 millions d'euros en AE et de 3 842 millions d'euros en CP (hors fonds de concours et attribution de produits).

Évolution des crédits de la mission AAFAR dans le PLF 2023 par rapport à la LFI pour 2022

(en milliers d'euros)



Source : d'après les données du projet annuel de performance de la mission AAFAR annexé au projet de loi de finances pour 2023

Afin de retracer l'ensemble de l'intervention budgétaire de l'État, il convient également de mentionner **les différents dispositifs fiscaux** dont bénéficient les acteurs de ces filières **pour un montant total de 2,5 milliards d'euros en 2023.**

A. UN EFFORT PARTICULIER PORTÉ SUR LA COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ

L'ensemble des crédits de paiement et autorisations d'engagement sont répartis de la manière suivante :

- 2 093,39 millions d'euros en AE et 2 085,70 millions d'euros en CP pour le **programme 149** ;

- 657,54 millions d'euros en AE et 654,62 millions d'euros en CP pour le **programme 206** ;

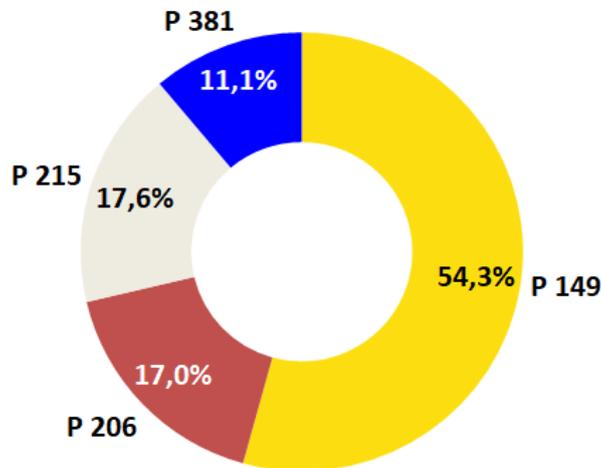
- 689,05 millions d'euros en AE et 674,99 millions d'euros en CP pour le **programme 215** ;

- et 427 millions d'euros en AE et CP pour le **programme 381.**

Le programme 149 représente le programme phare de la mission en captant plus de la moitié des CP et en voyant ses crédits en AE et CP augmenter de plus de 21 % (cf. seconde partie du rapport).

Répartition des crédits de paiements de la mission AAFAR en 2023

(en pourcentage)



Source : d'après les données du projet annuel de performance de la mission AAFAR annexé au projet de loi de finances pour 2023

B. LA PROGRESSION DE 8,46 % DES CRÉDITS DE LA MISSION EN TITRE 2

La répartition des crédits entre titre 2 et hors titre 2 est la suivante :

- une dotation de **2 914,4 millions d'euros en AE et 2 889,7 millions d'euros en CP, hors crédits de personnel**, ce qui représente une augmentation très significative de **39,79 % en AE** (829,6 millions d'euros) et **40,23 % en CP** (829,0 millions d'euros) par rapport à la LFI pour 2022 ;

- un **montant de 707,8 millions d'euros** respectivement en AE et CP de **crédits de personnel** (hors contributions au CAS Pensions) et 244,7 millions d'euros respectivement en AE et en CP de CAS Pensions de crédits de personnel, soit une augmentation hors CAS Pensions de 8,46 % par rapport à la LFI pour 2022.

Cette évolution des crédits de personnel correspond principalement aux mesures suivantes :

- un transfert entrant de 4,56 millions d'euros dont 3,13 millions d'euros hors CAS pensions et de 60 ETPT en provenance du programme 134 « Développement des entreprises et régulations », au titre de la mise en place d'une **police unique en charge de la sécurité sanitaire des aliments** ;

- un transfert sortant de 5,99 millions d'euros, dont 4,33 millions d'euros hors CAS pensions et de 73 ETPT à destination du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable », au titre de la **mise en place de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture** ;

- le financement du **glissement vieillesse-technicité (GVT)**, à hauteur de 6,78 millions d'euros ;

- des **mesures catégorielles** dont l'indemnisation des agents impliqués dans les dispositifs de gestion de crise, à hauteur de 10,4 millions d'euros ;

- le financement de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, et le financement des **mesures d'accompagnement des opérations de restructuration** et des dépenses consacrées à la rupture conventionnelle, à hauteur de 15,8 millions d'euros.

C. DES CRÉDITS DE LA MISSION REPRÉSENTANT UNE CONTRIBUTION SECONDE DANS LES SOUTIENS PUBLICS À L'AGRICULTURE

Pour appréhender l'ensemble des concours publics à l'agriculture, il convient de replacer la contribution des crédits de la mission AAFAR au sein de l'ensemble des concours publics. Le budget de la mission ne représente que **15,9 % de l'ensemble des concours publics à l'agriculture, mais est en augmentation puisque sa contribution l'an dernier était de 13 %**.

En 2023, les concours publics à l'agriculture s'élèveraient à 24,2 milliards d'euros, ce qui ne représente qu'une progression de 1,3 % par rapport à 2022, en progression de 3 % par rapport à l'année en cours, soit de l'ordre de 326 millions d'euros.

La dotation de la mission figure dans la ligne « dont budget général » dans le tableau ci-après.

Concours publics à l'agriculture entre 2019 et 2023

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
BUDGET EUROPEEN PAC	9 502	9 353	9 494	9 975	9 384
dont Paiements directs	6 877	6 725	6 736	6 726	6 736
dont Programmes sectoriels et Mesures de marché	640	640	640	640	640
dont deuxième pilier	1 985	1 988	2 118	2 609	2 008
BUDGET ETAT (LFI 2019 à 2022 ; PLF 2023)	5 287	5 320	5 355	5 444	6 454
dont budget général ministère agri, yc CAS pension, TODE et mesure spécifique d'exonération pour les employeurs de la filière viticole en 2021	4 741	4 776	4 821	4 912	5 862
dont CASDAR	136	136	126	126	126
dont taxe fiscales affectées	410	408	408	406	466
ALLEGEMENT CHARGES SOCIALES ET FISCALES	5 119	5 230	5 657	5 800	6 021
dont baisse des cotisations individuelles des exploitants ⁽¹⁾	275	282	283	278	280
dont allègements de cotisations patronales	4 844	4 948	5 374	5 522	5 741
Production agricole	2 189	2 216	2 392	2 383	2 478
dont baisse des cotisations individuelles des exploitants	275	282	283	278	280
dont allègements de cotisations patronales (yc TODE et mesure spécifique d'exonération pour les employeurs de la filière viticole en 2021)	1 914	1 934	2 109	2 105	2 198
Coopératives et IAA	2 119	2 178	2 309	2 419	2 509
dont allègements de cotisations patronales	2 119	2 178	2 309	2 419	2 509
Services agricoles	811	836	956	998	1 034
dont allègements de cotisations patronales	811	836	956	998	1 034
AUTRES DEPENSES FISCALES⁽²⁾	1 834	2 356	2 483	2 481	2 481
dont dépenses fiscales agricoles	1 573	2 135	2 250	2 240	2 240
dont dépenses fiscales forêt ⁽³⁾	261	221	233	241	241
COMPLEMENTS REGIONAUX PAC⁽⁴⁾	284	284	284	283	400
RETRAITEMENT DOUBLE DECOMPTE SOCIAL⁽⁵⁾	-135	-117	-207	-130	-561
TOTAL AGRICULTURE CREDITS NATIONAUX	12 390	13 073	13 572	13 878	14 795
TOTAL AGRICULTURE TOUS CREDITS (yc UE)	21 891	22 426	23 066	23 853	24 179

Légende :

(1) Cette ligne prend en compte les deux dispositifs d'allègements de charges qui sont compensés par l'État :

- la réduction dégressive de à 6,5 % à 1,5 % du taux de la cotisation d'assurance maladie et maternité due par les travailleurs indépendants lorsque leur revenu annuel est inférieur à 110 % du plafond annuel de sécurité sociale (PASS) ;

- et la réduction de 2,15 % de la cotisation famille en contrepartie de la hausse de la CSG. Ces deux mesures se neutralisent financièrement. Seule reste inscrite la réduction de 3,1 % instaurée par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale de 2014.

(2) Données provisoires pour 2020 et 2021 :

- le coût de la DEP (déduction pour épargne de précaution dans la loi de finances pour 2019) est évalué à partir des chiffres de la fiche d'impact du projet d'article DEP de 2019 ;

- et le coût de l'abattement sur le bénéfice des jeunes agriculteurs (dispositif modifié par la loi de finances pour 2019) est évalué en reprenant les chiffres du projet d'article examiné en 2019 par le Parlement.

(3) À compter du PAP 2020, le taux de TVA de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés, est considéré comme une dépense fiscale (chiffage disponible à/c de l'année 2018).

(4) Estimations tenant compte des changements de taux de cofinancements entre 2013 et les années suivantes.

(5) TODE (de 2018 à 2023) et en 2021 mesure spécifique d'exonération pour les employeurs de la filière viticole.

Source : ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, In réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

III. DES CHANGEMENTS DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE CONCERNANT ESSENTIELLEMENT LE PROGRAMME 149

A. LES EVOLUTIONS DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME 149

Le dispositif de performance du programme 149 dans le PAP 2023 a été revu en profondeur en raison :

- de l'intégration des orientations de la **nouvelle PAC 2023-2027** ;
- du **transfert de la gestion complète des aides non-surfaciées aux conseils régionaux**, dont les AE étaient jusqu'à présent dotées dans les sous-actions 23-06 « Dotation Jeunes Agriculteurs » et 23-08 « Compétitivité et adaptation des exploitations agricoles ». En conséquence, les indicateurs 2.1 « poids de l'installation aidée » et 2.3 « part des bénéficiaires du PCAE dans l'ensemble des demandeurs des aides PAC » ont été supprimés ;
- du **transfert du budget de l'action 28 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture »** du programme 149 au programme 205 « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durable ». L'objectif stratégique « Mieux contrôler les activités de pêche » et ses trois indicateurs ont été supprimés ;
- du **nouveau contrat État-ONF 2021-2025** avec le remplacement de l'indicateur 2.5 « taux de bois façonné en forêt domaniale » par un nouvel indicateur intitulé « taux de bois contractualisé en forêt domaniale » dans l'optique d'un suivi optimisé des objectifs de contractualisation des bois issus des forêts domaniales fixés le nouveau contrat.

B. LA STABILISATION DES MAQUETTES DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES 206 ET 215

1. Des modifications des indicateurs du programme 206 attendus en 2024

Si la maquette de performance du programme 206 est stable pour l'année 2023, elle devra être revue à terme.

Certains indicateurs ne connaissant pas d'ajustement pour le PAP 2022 devront toutefois être revus par la suite :

- l'**indicateur « Taux de couverture des PAT », est maintenu pour 2023 mais devrait être remplacé** par un autre indicateur dans la maquette de performance 2024, compte tenu de l'atteinte de l'objectif de 100 % en 2023. Rappelons que les **projets alimentaires territoriaux (PAT)** tendent à développer l'agriculture ainsi que la qualité de l'alimentation sur un territoire donné en rapprochant les acteurs locaux liés à l'alimentation, qu'ils

soient producteurs, transformateurs, distributeurs, collectivités territoriales, acteurs de la société civile ou consommateurs ;

- l'indicateur « Niveau de traitement des animaux à la colistine » associé au plan Écoantibio de réduction de l'usage des médicaments vétérinaires sera revu pour la maquette de performance de 2024. En effet, il s'est établi à 3,5 % en 2021. Les deux premiers plans ont été un succès.

Notons que les objectifs et indicateurs de performance du programme 206 couvrent 77 % des crédits.

2. La modification de l'objectif d'optimisation de l'efficience de la gestion en ressources humaines du programme 215

La maquette comprend deux objectifs :

1 - « Sécuriser et simplifier l'accès des usagers au droit, aux données et procédures du ministère » ;

2 - « Mettre en œuvre les actions ministérielles dans des conditions optimales de coût et de qualité de service ».

En revanche, les rapporteurs spéciaux regrettent la suppression de l'objectif 2 « Optimiser l'efficience de la gestion des ressources humaines ». En effet, ses deux indicateurs (Indicateur 2.1 « Efficience de la gestion des ressources humaines » et Indicateur 2.2 « Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 ») sur l'emploi de personnels handicapés n'ont pas été reconduits « *en raison de la portée comparative limitée d'indicateurs transversaux* ». ¹

¹ Cf. réponse au questionnaire budgétaire.

SECONDE PARTIE ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 149, DES CRÉDITS EN FORTE AUGMENTATION POUR UN SOUTIEN À LA COMPÉTITIVITÉ ET À LA DURABILITÉ

Le programme 149 s'élève à 2 093,39 millions d'euros en AE et 2 085,70 millions d'euros en CP dans le PLF 2023, soit une hausse au regard de la loi de finances pour 2022 de 21,22 % en AE et de 21,50 % en CP.

Les dotations de ce programme connaissent donc en 2023 des hausses significatives, reflétant notamment la mise en œuvre de la nouvelle PAC et de la réforme de l'assurance récolte.

A. LA NOUVELLE PAC 2023-2027

1. Le « verdissement » de la PAC

La politique agricole commune (PAC) a pour objectif de renforcer la compétitivité économique et environnementale des exploitations face à l'instabilité des marchés, les accompagner pour s'adapter aux contraintes environnementales en assurant la sécurité et la qualité des produits.

La programmation de la PAC 2015-2020 a été prolongée jusqu'en 2022 afin de permettre la mise en œuvre de la nouvelle PAC composée de trois règlements, adoptés par le Conseil et par le Parlement et publiés au Journal officiel le 6 décembre 2021. Cette nouvelle PAC, qui s'appliquera sur la période 2023-2027, est le **fruit de l'expression des différentes préoccupations** :

- de la Commission européenne, souhaitant « verdir la PAC », conformément aux objectifs du pacte vert pour l'Europe¹ ;
- des parlementaires européens, relayant les revendications sociétales ;
- et des États demandant plus de subsidiarité.

¹ Le pacte vert pour l'Europe, lancé par la Commission européenne en 2019, vise à « transformer l'UE en une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive, garantissant la fin des émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici à 2050, une croissance économique dissociée de l'utilisation des ressources, où personne n'est laissé de côté. » https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

Elle poursuit trois objectifs :

« - *renforcer la contribution de l'agriculture aux objectifs de l'UE en matière d'environnement et de climat ;*

- assurer un soutien plus ciblé aux petites exploitations ;

- et laisser aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour adapter les mesures aux conditions locales. »¹.

2. Le plan stratégique français

La grande majorité des nouvelles dispositions de la PAC sont traduites dans les plans stratégiques nationaux dont l'élaboration a donné lieu à de nombreuses négociations. Leur entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2023.

À la suite de huit mois d'échange avec la Commission européenne, cette dernière a adopté le Plan stratégique national (PSN) français le 31 août 2022. Celui-ci porte sur une **enveloppe de 45,2 milliards d'euros** sur la période 2023 - 2027. La France a conservé son budget de 9,4 milliards d'euros par an, dont 9,1 milliards d'euros pour le Plan stratégique national.

Conformément au règlement européen sur les plans stratégiques, le plan français 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. Parmi les mesures prévues, on peut relever le soutien aux agriculteurs des zones défavorisées² qui s'élève à 1,1 milliard d'euros par an.

L'objectif d'atteindre au moins 18 % des surfaces en bio en 2027 conduit à une augmentation de 36 % des soutiens à la conversion dans la nouvelle PAC. Le budget des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) progresse, en passant à 260 millions d'euros par an en moyenne sur la période.

S'agissant des secteurs de l'apiculture, des fruits et légumes, de la vitiviniculture, de l'huile d'olive et des olives de table, un décret³ fixe les conditions de mise en œuvre des différentes interventions publiques, telles que la formation, l'assistance technique, les promotions... prévus par le PSN. Il revient à L'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) de les mettre en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2023 et pour la période 2023 - 2027.

¹ Source : site du Conseil Européen. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>

² zones de montagne et autres zones à handicap.

³ Décret n° 2022-1343 du 21 octobre 2022 relatif aux interventions dans les secteurs des fruits et légumes, des produits de l'apiculture, du vin, de l'huile d'olive et des olives de table.

3. Une nouvelle répartition de la gestion des aides non surfaciques

a) La nouvelle répartition

L'action 23 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » connaît une évolution substantielle avec la mise en œuvre de la nouvelle PAC.

La mise en œuvre des aides du PSN relèvera :

- **de l'État pour les dispositifs surfaciques**, tels que le dispositif SICHN, le soutien à l'agriculture biologique et les mesures agro-environnementales et climatiques liées à la surface et assimilés à des aides surfaciques ;

- **et des Régions pour les aides non-surfaciques** : soutien aux investissements, aides à l'installation des jeunes agriculteurs et aides au développement local, à l'exception de Mayotte où les aides non surfaciques demeurent sous l'autorité de l'État.

b) L'impact budgétaire du transfert des aides non surfaciques aux régions

Les crédits de l'action 23 progressent de 18,1 % en AE (soit + 17,4 millions d'euros) **et de 57,1 % en CP** (soit + 62,8 millions d'euros), pour s'établir respectivement à 113,36 millions d'euros en AE et 172,74 millions d'euros en CP.

Cette évolution s'explique principalement¹ par l'impact de la nouvelle programmation PAC 2023-2027 avec la budgétisation de 100 millions d'euros en AE et CP sur la nouvelle sous-action « PAC 2023-2027 - Transferts aux conseils régionaux » comme contrepartie du transfert des mesures non-surfaciques (aides à l'installation et à l'investissement principalement) vers les conseils régionaux.

Cette dotation de 100 millions d'euros provient du budget du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire à hauteur de 91,55 millions d'euros et de 8,45 millions d'euros du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Au titre des conséquences budgétaires du transfert, il convient de relever que :

- **les crédits pour la dotation aux Jeunes Agriculteurs (DJA) ainsi que ceux pour la modernisation des exploitations relevant désormais des régions, les lignes budgétaires ne sont plus dotées d'autorisations d'engagement en 2023** dans le programme 149 (hormis pour Mayotte) ;

¹ Par ailleurs, le transfert aux régions des activités DJA et PCAE a conduit à une baisse respective des dotations de 35,1 millions d'euros en AE et 18,1 millions d'euros en CP pour la DJA et de 42,5 millions d'euros en AE et 16,4 millions d'euros en CP pour le Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE).

- et les crédits de paiements inscrits au programme 149 visent à payer les engagements antérieurs à 2023 passés par le ministère, à abonder la dotation à destination de Mayotte ainsi qu'à honorer les frais de gestion du Fonds européen d'investissement (FEI) géré par la Banque européenne d'investissement (BEI).

B. DES INCERTITUDES SUR LE RENOUVELLEMENT ET LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

1. Une compétitivité globalement fragilisée

a) Une augmentation des soutiens en faveur de la filière canne à sucre en Outre-mer

L'action 21 « Adaptation des filières à l'évolution des marchés » est dotée de 238,64 millions d'euros en AE, et 239,06 millions d'euros en CP, soit une augmentation respective de 7,26 % en AE (+ 16,2 millions d'euros) et 7,35 % en CP (+ 16,4 millions d'euros).

La hausse porte principalement sur **les aides octroyées à la filière canne à sucre en Outre-mer** avec le versement d'une aide complémentaire de 19 millions d'euros destinée à compenser les surcoûts de production agricole et versée aux planteurs de la Réunion et des Antilles.

b) Un constat alarmant

En dépit de l'aide à certains secteurs, comme en témoigne le soutien à la filière canne à sucre, les rapporteurs spéciaux tiennent à avertir du déclin du secteur agricole français, mettant en jeu la souveraineté alimentaire. À cet égard, le rapporteur spécial, Vincent Segouin, souscrit aux conclusions du rapport d'information¹ de ses collègues de la commission des affaires économiques, MM. Laurent Duplomb, Pierre Louault et Serge Mérillou, sur le manque de compétitivité de la Ferme France. « Deux tiers de ses pertes de marché proviennent de sa perte de compétitivité. Mise en tension par une plus grande concurrence internationale, la France décroche notamment en raison de :

- la hausse des charges des producteurs en raison de ses coûts de main d'œuvre, de surtranspositions trop nombreuses, d'une fiscalité trop lourde... ;

- une productivité en berne liée à des manques d'investissements, principalement dans l'agroalimentaire, et d'un effet taille d'exploitation, la Ferme France ayant choisi un modèle familial loin des pratiques de ses concurrents directs en Europe ;

- une faible défense par l'État dans les accords de libre-échange ;

¹ Rapport d'information n° 905 (2021-2022) de MM. Laurent DUPLOMB, Pierre LOUAULT et Serge MÉRILLOU, fait au nom de la commission des affaires économiques, en date du le 28 septembre 2022.

- un climat politico-médiatique qui vitupère un modèle agricole pourtant le plus vertueux du monde, en critiquant par exemple la taille moyenne de nos exploitations, pourtant très inférieure à celles de nos concurrents »¹.

Le rapporteur spécial, Vincent Segouin, constate que le potentiel productif agricole français tend à s'affaïsser. Il tient notamment à souligner le niveau des charges sociales qui pèsent sur la compétitivité des exploitations agricoles. Il rappelle qu'il est nécessaire que la finalité des prestations sociales réponde aux enjeux économiques comme aux défis rigoureux de la gestion budgétaire. À titre d'illustration, l'arboriculture est dépendante du dispositif TO-DE qui exonère les charges sociales sur les emplois saisonniers, leur garantissant une certaine compétitivité.

2. L'installation des jeunes agriculteurs et la transmission des exploitations, un enjeu préoccupant

L'avenir du monde agricole apparaît obéré tant par les difficultés liées à la transmission des exploitations que celles relatives à l'installation des jeunes agriculteurs.

a) La transmission en danger avec le vieillissement de la population des exploitants²

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 national³, on observe **une forte diminution du nombre des exploitations de 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 ha en 2010 et 42 ha en 2000.

La réduction du nombre d'exploitations entraîne deux conséquences alarmantes :

- une diminution du nombre d'exploitants : 496 000 en 2020, contre 604 000 en 2010, et 764 000 en 2000 ;

- le vieillissement des exploitants : 43 % des exploitants agricoles sont âgés de 55 ans ou plus et sont donc susceptibles de partir en retraite dans les 10 ans qui viennent ;

Parmi les freins à la transmission, les rapporteurs spéciaux relèvent notamment :

- le coût de l'installation (valeur patrimoniale de l'exploitation, ...) ;
- la concurrence entre installation et agrandissement.

¹ Page 15 du rapport précité.

² Source : service statistique du ministère de l'Agriculture.

³ Contre 49,1 % en 2010, 50,7 % en 2000, selon les chiffres du recensement agricole.

Les rapporteurs spéciaux plaident pour mieux anticiper les départs à la retraite afin d'apporter un soutien plus actif aux entrants comme aux sortants. En effet, ils tiennent à mettre en exergue cet aspect de la transmission souvent oublié, celui de l'accompagnement des agriculteurs qui partent à la retraite. Ils se déclarent favorable à la mise en œuvre de mesures spécifiques en ce domaine.

b) L'installation des jeunes agriculteurs¹

Les rapporteurs spéciaux relèvent que la politique publique de l'installation 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 DJA.** Il conviendrait de « *passer d'une politique de l'installé à une politique de l'installation.* »

La politique d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs

La politique d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs favorise le renouvellement des exploitations. Elle est une priorité essentielle de la politique agricole nationale et a été rénovée ces dernières années.

Depuis 1973, la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA) vise à soutenir financièrement les jeunes agriculteurs lors de leur installation en leur versant une subvention sous conditions d'âge, de formation et de viabilité du projet et en contrepartie d'engagements de sa part (mise aux normes, maintien en activité pendant quatre ans).

Cette DJA a été revalorisée en parallèle de la suppression du dispositif des prêts bonifiés, qui étaient historiquement délivrés aux jeunes agriculteurs mais qui n'étaient plus attractifs compte tenu de la baisse durable des taux d'intérêt.

Une nouvelle modulation de la DJA, fonction de l'effort de reprise et de modernisation consenti par le porteur de projet, a ainsi été introduite et il a été donné aux régions la possibilité d'accroître son montant de base. En conséquence le montant forfaitaire alloué à chaque bénéficiaire a augmenté.

Des exonérations fiscales et des aides à l'accompagnement de l'installation viennent, par ailleurs, compléter ce dispositif. La majorité de ces aides est cofinancée par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Source : projet annuel de performance de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, annexé au projet de loi de finances pour 2022

L'impact sur l'installation de la DJA ne provient pas de son montant qui est en moyenne de 32 470 euros, mais des conditions d'éligibilité et du parcours d'aide à l'installation afin que l'exploitation atteigne l'objectif de 1,5 smic à 4 ans. En effet, la prise en compte du raisonnement économique par les exploitants agricoles est cruciale.

¹ Source : Ministère de l'agriculture et MSA.

L'attribution de la DJA y contribue. En revanche, la recherche des aides surfaciques de la PAC qui incitent à l'agrandissement, peut se révéler être contraire à la rentabilité économique.

Conditions d'attribution de la DJA

- Être ressortissant de l'Union Européenne ou de la Suisse ou avoir un titre de séjour valable sur la période de réalisation du plan d'entreprise (4 ans) ;
- être âgé de 18 ans au moins et 40 ans au plus au dépôt de la demande ;
- **justifier de la capacité professionnelle agricole** c'est-à-dire avoir un diplôme agricole de niveau IV (Bac pro, BPREA, BTA, etc.) et avoir validé son Plan de Professionnalisation Personnalisé ;
- s'installer pour la première fois comme chef d'exploitation à titre individuel ou comme associé-exploitant dans une société ;
- **avoir un projet d'installation viable traduit dans un plan d'entreprise (PE) établi sur 4 ans ;**
- avoir la capacité à respecter les engagements pris dans le plan d'entreprise.

Source : *chambres d'agriculture France*

On observe également :

- un flux annuel moyen de **13 000 nouvelles installations** pour 20 000 départs en moyenne sur la période 2015-2021, soit un **taux de remplacement moyen de 68 %** ;

- **le taux de pénétration de la DJA n'est que d'un tiers**. Un autre tiers est éligible mais ne demande pas à bénéficier de la DJA. Quant au tiers non éligible, le niveau de formation apparaît être le plus souvent le facteur bloquant ainsi que la vitesse du projet, car cela prend du temps de rentrer dans le parcours. Une personne peut ne pas vouloir rentrer dans le parcours d'attribution de la DJA afin de répondre aux besoins immédiats d'une coopérative. Enfin, certains nouveaux exploitants ne sont pas éligibles à la DJA car leur exploitation ne constitue pas une carrière mais une activité qui a du sens et qui doit générer du temps pour soi ;

- parmi **les bénéficiaires de la DJA**, en 2020, on a dénombré 34 % hors cadre familial, en progression de 28 % par rapport à 2010. L'âge moyen est de 29 ans et la part des femmes est de 23 % ;

- **la superficie moyenne des nouvelles installations est de 34 hectares** se décomposant de la manière suivante : la moitié des installations concerne une surface inférieure à 20 hectares et un quart des projets sur des terres de plus de 50 hectares ;

- l'installation est réalisée sous forme sociétaire GAEC (25 %) et EARL (17 %), 46 % en forme unipersonnelle, et 11 % en société civile ou anonyme ;

- les installations sont effectuées majoritairement en grandes cultures (16 %), en polyculture-polyélevage (13 %), en bovins lait (11 %) et viandes (10 %) ;

- plus de la moitié des installations se font dans quatre régions : Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Pays de la Loire.

Par ailleurs, les nouveaux installés bénéficient également de mesures de soutiens à l'investissement financées par l'État et l'UE.

Les rapporteurs spéciaux préconisent **une meilleure articulation entre installation et transmission. Le renouvellement des générations représente une opportunité de changement des pratiques, et de mutations vers des modes d'exploitation, intégrant les nouvelles technologies ou structures.** Des marges de manœuvre existent en termes de multiplication des activités hybrides, de nouveaux modes de production, de prise en compte de la fonction environnementale des agriculteurs et de mutualisation des moyens.

Les rapporteurs spéciaux ajoutent que si la dotation est utile, elle n'est pas suffisante car le véritable frein à l'installation réside dans le revenu dégagé par les jeunes agriculteurs ainsi que dans la capacité à faire face aux aléas climatiques et sanitaires. Une réponse possible réside dans un soutien appuyé à la recherche dans le domaine agricole et dans la prévention des risques.

Les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur les modalités d'attribution de la DJA qui requiert la capacité immédiate d'élaborer un projet d'installation viable sur quatre ans, exigeant des investissements importants pour atteindre les objectifs, notamment de revenus.

3. Le revenu des agriculteurs : un paramètre inquiétant

Dans le prolongement de l'analyse de la question de l'installation des jeunes agriculteurs et de la transmission des exploitations, les rapporteurs spéciaux souhaitent poser la question sous-jacente du revenu des agriculteurs et de la rentabilité des exploitations.

a) Observations méthodologiques liminaires

À titre liminaire, **les rapporteurs spéciaux ont appris à regret que le secrétariat général du ministère ne disposait pas de statistiques sur le revenu des agriculteurs** « en raison de l'intrication des revenus professionnels et personnels », la seule donnée disponible étant l'excédent brut d'exploitation. Ils observent que cette donnée doit nécessairement être appréciée à l'aune des charges et produits financiers ainsi que du résultat net comptable. Ces

données devraient être disponibles et étudiées afin de déterminer la rentabilité des exploitations agricoles avec *in fine* la possibilité d'évaluer le revenu des agriculteurs.

Rappelons qu'une exploitation agricole doit avoir un statut qui est soit celui de l'Entreprise Individuelle (EI) ou l'Entreprise Individuelle à Responsabilité Limitée (EIRL) soit celui d'une société civile (EARL, GAEC, SCEA) ou commerciale (SARL, SAS). Il est possible d'identifier d'après les documents comptables le résultat des sociétés agricoles, ce qui peut donner une idée de la rentabilité de l'exploitation et du revenu de l'exploitant. En 2016, 63,7 % des exploitations étaient sous statut individuel (personnes physiques ou EURL), 18,2 % EARL, 9,8 % GAEC, et 8,3 % d'autres formes sociétaires (sociétés civiles à objet agricole et SA). On dénombrait 390 000 exploitations agricoles en 2020.

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux relèvent que le répertoire RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole) est un dispositif annuel de collecte d'informations comptables et financières auprès d'un échantillon d'exploitations agricoles. Ils appellent de leurs vœux **une évaluation plus fine, utilisant les mégadonnées et des algorithmes afin de déterminer la cartographie économique des exploitations agricoles permettant d'identifier les priorités du monde agricole à l'aune du défi la souveraineté alimentaire et de la revitalisation des territoires.**

b) Une population agricole exposée à la pauvreté

Selon l'INSEE, **seul un tiers des ressources des ménages agricoles provient, en moyenne, de l'activité agricole.** En effet, ces derniers doivent compléter leurs ressources avec d'autres activités, comme celles du conjoint ou du patrimoine notamment sous la forme de fermages¹. **Le conjoint est généralement salarié dans 7 cas sur 10 et un agriculteur sur 5 est bi-actif.**

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.**

Ce constat est également rappelé dans le PSN qui précise qu'« **en moyenne en 2009-2019, le revenu d'entreprise agricole s'est élevé à près de 27 000 euros, représentant, en 2019, 75 % de la moyenne des salaires constatés en France. Le revenu d'entreprise agricole français se situe selon les années entre le 4^e et le 7^e rang européen, mais en dynamique, il évolue moins rapidement que la moyenne constatée dans l'UE. Le revenu agricole mesuré par le RCAI/UTANS moyen s'élève à 29 764 euros/UTANS en 2019, et se caractérise par de fortes disparités en fonction de la structure des exploitations, des productions, et des territoires. Le revenu agricole est principalement influencé par les prix agricoles, les charges d'exploitation qui représentent 97 % de la valeur de production et sont en**

¹ Cf. Insee Première n° 1876 Octobre 2021 intitulé « Le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage ».

augmentation constante, notamment marquées par le poids des consommations intermédiaires, la productivité des facteurs, et les subventions agricoles. Enfin, le revenu agricole français est marqué par une augmentation de la volatilité, traduisant une instabilité grandissante des marchés et des conditions de production. »¹.

Au-delà des moyennes, force est de constater **qu'il existe une réelle disparité de niveaux de vie dans le monde agricole.**

Le tableau ci-dessous indique que **le niveau de vie des 10 % des personnes les plus modestes ne dépasse pas 9 800 euros par an.** Il est 4,7 fois inférieur à celui des 10 % les plus aisées qui disposent d'au moins 46 500 euros.

**Niveau de vie des ménages agricoles
selon la production agricole dominante du territoire en 2018**

Type de territoire selon la production agricole dominante	Nombre de ménages agricoles	Répartition des ménages (en %)	Niveau de vie annuel (en euros)			Rapport interdécile D9/D1	Taux de pauvreté (en %)
			1 ^{er} décile (D1)	Médiane	9 ^e décile (D9)		
Bovins viande	11 240	3,3	8 570	18 420	32 800	3,8	25,1
Ovins, caprins, autres herbivores	15 310	4,5	8 640	18 610	34 590	4,0	25,5
Bovins mixte	30 000	8,9	9 130	19 060	34 460	3,8	22,8
Bovins lait	19 260	5,7	9 930	20 350	36 400	3,7	19,2
Polyculture, polyélevage	128 670	38,0	9 270	21 520	43 190	4,7	19,7
Granivores	30 520	9,0	10 670	21 750	40 560	3,8	15,9
Cultures fruitières et autres cultures permanentes	5 860	1,7	8 560	21 760	49 620	5,8	23,3
Grandes cultures ¹	29 510	8,7	11 140	25 780	51 220	4,6	13,5
Viticulture	37 770	11,2	11 270	26 330	58 820	5,2	13,4
Maraîchage, horticulture	6 540	1,9	10 230	26 740	64 030	6,3	16,2
Autres grandes cultures ²	18 560	5,5	12 540	28 340	62 250	5,0	10,8
Ensemble³	338 480	100,0	9 830	22 210	46 520	4,7	18,1

1 Territoires spécialisés en céréaliculture et en culture de plantes oléagineuses et protéagineuses.

2 Territoires combinant céréales, plantes oléagineuses et protéagineuses, plantes sarclées ou spécialisés en culture de plantes sarclées, légumes frais.

3 Ensemble des ménages agricoles, y compris ceux ne résidant pas dans un territoire Otex.

Source : Insee, Filosofi 2018

Le paramètre le plus inquiétant est celui de la pauvreté. L'INSEE fait le constat que « *les ménages agricoles sont également davantage exposés à la pauvreté monétaire : 18 % de leurs membres vivent sous le seuil de pauvreté (13 000 euros par an pour une personne seule en 2018), contre 13 % des membres des ménages ayant des revenus d'activité. La pauvreté y est de surcroît plus intense :*

¹ Page 31 du Plan stratégique national.

le niveau de vie médian des personnes pauvres est de 9 400 euros, soit 1 300 euros de moins qu'au sein des ménages pauvres ayant des revenus d'activité »¹.

4. La viabilité des exploitations agricoles en question

À titre liminaire, les rapporteurs spéciaux observent que la rentabilité des exploitations agricoles est liée à la nature des productions agricoles. Ainsi, les revenus des ménages des territoires viticoles étaient, en 2018, 1,9 fois supérieurs à ceux pratiquant l'élevage bovin². Cette production est elle-même variable d'une année sur l'autre en raison des conditions climatiques et de la volatilité des prix sur le marché.

a) Des disparités en termes de rentabilités

Les chiffres disponibles sur la rentabilité agricole sont ceux de l'Excédent brut d'exploitation (EBE). En 2020, l'EBE moyen par actif non salarié s'élevait à 53 200 euros. Les rapporteurs spéciaux tiennent à souligner que ce chiffre qui mesure l'activité agricole ne prend pas en compte les charges financières et les dotations aux amortissements. Nous sommes donc bien loin du résultat comptable qui prend en compte toutes les charges et qui détermine la santé financière et la viabilité d'une entreprise.

Le tableau ci-dessous indique qu'un quart des exploitations affichait un EBE par actif non-salarié supérieur à 65 980 euros (75^e centile, soit le 3^e quartile) tandis qu'un quart dégageait, à ce niveau de solde intermédiaire, déjà moins de 21 740 euros (25^e centile, soit le 1^{er} quartile).

Indicateurs de dispersion de l'EBE par actif non salarié par orientation en 2020
(en euros)

2020	10 centile	25 centile	Médiane	75 centile	90 centile	Moyenne	E ffectif	Intervalle interquartile	Ratio interquartile
Porcins	18 649	44 871	65 615	113 103	206 724	91 377	5 345	68 232	3
Viticulture	- 44	18 182	39 437	79 841	143 595	67 406	44 803	61 659	4
Autres grandes cultures	11 858	28 785	54 627	87 955	132 389	72 086	20 018	59 170	3
Volailles	15 069	29 134	52 036	83 006	121 802	63 675	9 929	53 872	3
Fruits	7 997	19 041	33 586	66 575	125 781	62 905	6 134	47 534	3
Maraîchage-Horticulture	3 883	22 769	35 825	68 867	136 585	68 484	11 460	46 098	3
Céréales et oléoprotéagineux	3 775	14 790	33 747	58 714	98 372	43 486	58 373	43 924	4
Granivores mixtes	12 757	27 121	53 135	69 617	96 180	56 096	4 274	42 496	3
Polyculture polyélevage	6 338	22 897	41 524	64 519	96 857	48 781	34 055	41 622	3
Bovins lait	18 861	32 535	50 851	71 635	95 846	54 794	40 235	39 100	2
Bovins mixtes	23 068	30 174	42 242	67 381	89 531	49 864	7 344	37 207	2
Bovins viande	9 388	19 466	30 925	45 424	59 661	33 392	35 557	25 958	2
Ovins et caprins	14 132	23 894	35 457	48 612	63 520	38 483	10 871	24 718	2
Toutes orientations	7 332	21 744	40 087	65 977	104 233	53 202	289 769	44 233	3

Source : MASA, réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

¹ Cf. Insee Première n° 1876 Octobre 2021 intitulé « Le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage ».

² Idem.

Les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur l'absence de chiffres sur le résultat des entreprises agricoles aux fins d'évaluer la rentabilité économique de ces exploitations. La question de la viabilité des structures se pose non seulement en termes de pertinence du modèle agricole actuel mais également dans le cadre de la souveraineté alimentaire quant à la diversité et aux modalités des productions ainsi qu'à l'importance des flux et stocks.

b) Le rôle essentiel des subventions

Force est de constater que les subventions jouent un rôle essentiel dans la constitution du revenu de nombreuses exploitations. Ces aides à l'exploitation sont accordées par l'Union européenne, l'État et certaines collectivités publiques afin de compenser l'insuffisance de certains produits d'exploitation ou pour faire face à certaines charges d'exploitation de l'exercice.

En 2020, 93 % des exploitations bénéficiaient d'au moins une subvention d'exploitation¹ tandis que **17 % des exploitations reçoivent 50 % des aides**. Or, **le niveau d'aides a tendance à augmenter avec la taille économique des exploitations**. À titre d'illustration, les exploitations les plus grandes² en grandes cultures perçoivent un peu plus de trois fois le montant de subventions des plus petites structures³, soit 56 490 euros contre 18 140 euros. Inversement, le taux de soutien des subventions rapportées au chiffre d'affaires est naturellement plus faible pour les grandes exploitations que pour les petites exploitations.

En 2020, ces subventions d'exploitation représentaient en moyenne, pour un bénéficiaire, **14 % des produits courants et 47 % de l'EBE**. En d'autres termes, 27 % des exploitations auraient un EBE négatif sans ces subventions, contre 5 % après prise en compte des subventions.

Les exploitations bénéficiaires percevaient en moyenne 33 620 euros d'aides.

Les secteurs les plus dépendants des subventions sont les productions en céréales, oléagineux et protéagineux, ainsi que l'élevage d'herbivores, notamment en bovins viande. **65 % des éleveurs de bovins viande auraient un EBE négatif sans ces subventions.**

¹ Source : réseau d'information comptable agricole (RICA). Données portant sur l'exercice comptable 2020.

² Celles dont la Production brute standard est supérieure à 250 000 euros.

³ Celles dont la Production brute standard est inférieure à 100 000 euros.

Proportions d'exploitations ayant un EBE négatif, avant et après subventions d'exploitation, et montants moyens des EBE par orientation productive en 2020

Champ constant 2019 et 2020 de l'ensemble des exploitations bénéficiaires ou non de subvention	Proportion d'exploitations ayant un EBE négatif				EBE (en €)	EBE hors subventions (en €)
	hors subventions		y compris subventions			
	%	Evolution 2020/2019 (pt %)	%	Evolution 2020/2019 (pt %)		
Céréales et oléoprotéagineux	37	9,9	7	5,2	50 540	17 513
Autres grandes cultures	17	6,8	4	1,0	94 417	63 338
Maraîchage	8	3,5	6	2,5	112 794	101 363
Horticulture	7	-0,4	7	0,8	66 036	61 792
Viticulture	13	2,1	10	1,5	81 093	72 953
Fruits et autres cultures permanentes	16	-3,1	7	-2,6	71 677	56 853
Bovins lait	11	1,8	1	0,8	89 088	52 937
Bovins viande	65	0,9	2	-0,8	43 080	7 222
Bovins mixte	24	-0,2	1	1,3	89 086	33 358
Ovins et caprins	43	-1,5	4	-0,6	53 950	8 712
Porcins	7	6,9	5	4,7	121 687	102 623
Volailles	6	2,7	2	1,7	78 617	66 143
Granivores mixte	12	5,2	2	2,3	105 255	68 874
Polyculture, polyélevage, autres	28	4,7	5	2,3	75 195	35 410
Ensemble France métropolitaine	27	3,8	5	1,8	71 886	40 615

Source : service de la statistique et de la prospective (SSP), RICA 2019 et 2020 – champ : France métropolitaine, exploitations présentes deux ans de suite dans le RICA, bénéficiaires ou non de subventions

Enfin outre ces subventions d'exploitations, il convient de rappeler que l'État a procédé en 2022 à un certain nombre d'indemnisations économiques retracées dans l'encadré, ci-après.

Liste des indemnisations économiques en 2021 et 2022

Gel 2021

L'épisode de gel exceptionnel d'avril 2021 a frappé un grand nombre d'exploitations sur l'ensemble du territoire métropolitain, et plus particulièrement les exploitations viticoles et arboricoles. Plusieurs dispositifs ont été rapidement mis en place pour venir en soutien aux exploitants touchés par le gel.

Un fonds d'urgence gel doté d'une enveloppe de 20 millions d'euros a été ouvert dès le mois de mai 2021. Le dispositif des calamités agricoles a été mobilisé à hauteur de 410 millions d'euros et un dispositif exceptionnel pour les assurés a été mis en place. Ce dernier dispositif, initialement doté de 63 millions d'euros, a consommé 20 millions d'euros.

Un fonds de soutien pour les entreprises de l'aval a été doté de 150 millions d'euros. Un premier dispositif d'avance mis en place en 2021 a été doté de 24,1 millions d'euros. Le dispositif complémentaire d'aide aux entreprises de l'aval sera versé pour partie (fruits et légumes avec un maximum de 7 millions d'euros) en 2022.

Le guichet à destination des acteurs de la filière viticole sera mis en place à l'été 2023 avec une enveloppe maximale de 118,9 millions d'euros.

Il est également prévu des prises en charge de cotisations sociales (PEC) avec une enveloppe maximale de 170 millions d'euros, la consommation sera connue en décembre 2022.

Gel 2022

Un fonds d'urgence sur le même principe que celui mis en place en 2021 a été reconduit. Doté également de 20 millions d'euros, sa consommation approche les 10 millions d'euros et concerne plus de 1 600 exploitations. Il est également prévu un dispositif d'aide pour les acteurs de l'aval des filières (enveloppe maximale de 75 millions d'euros) dont la mise œuvre est prévue en 2023. Enfin le régime de calamités agricoles est activé pour cet épisode de gel et nécessitera un abondement complémentaire de l'État dès 2022.

Une enveloppe de 15 millions d'euros (crédits budgétaires) de prises en charge (PEC) de cotisations sociales a été actée pour les exploitants agricoles touchés par le gel 2022. Elle sera mobilisée en deux temps, avec une première répartition de 5 millions d'euros déployée fin 2022 (arrêté en cours de publication) et une deuxième répartition de 10 millions d'euros mise en œuvre début 2023. Ces deux répartitions seront déployées selon les mêmes modalités et dans le même temps que les enveloppes de PEC de droit commun prévues chaque année au printemps et à l'automne et dotées chacune d'un montant de 15 millions d'euros (crédits du fonds national de l'action sanitaire et sociale de la MSA).

Grêle 2022

Le fonds d'urgence gel 2022 a été étendu aux exploitations touchées par les épisodes de grêle 2022, avec une enveloppe de 40 millions d'euros. Des premières délégations de crédits ont eu lieu depuis le mois d'août pour 13,1 millions d'euros. Les services déconcentrés du ministère (DRAAF) ont transmis leurs besoins complémentaires, à savoir 13,5 millions d'euros ; ces demandes sont en cours d'expertise.

La seconde enveloppe de PEC de droit commun pour 2022 (15 millions d'euros) prévoit dans sa répartition (arrêté en cours de publication) 2 millions d'euros pour cette crise.

Sécheresse 2022

La sécheresse qui a sévi durant l'été 2022 et qui se poursuit dans certains territoires a d'ores et déjà des conséquences visibles pour les exploitations agricoles. Un assouplissement des règles d'octroi des calamités agricoles a été mis en place et un versement plus rapide de l'avance et du solde a été demandé par le ministre. Ainsi, afin de permettre au FNGRA d'effectuer ces paiements dès 2022 et d'être en capacité de les reprendre dès le début de l'année 2023, un abondement du fonds pour la fin de l'année est prévu, son montant sera précisé en fonction des reconnaissances effectuées. Il est à noter que des reconnaissances pour cet épisode de sécheresse pourront avoir lieu en 2023 ; le paiement de ces dernières pourra nécessiter un abondement du FNGRA en 2023.

La seconde enveloppe de PEC de droit commun pour 2022 (15 millions d'euros) prévoit dans sa répartition (arrêté en cours de publication) 2 millions d'euros au titre de la sécheresse (compte tenu de l'importance des besoins remontés par les caisses de MSA, il est vraisemblable qu'une part significative de la première enveloppe de PEC de droit commun au titre de l'année 2023 sera également consacrée à cet aléa).

Source : réponse au questionnaire budgétaire de vs rapporteurs spéciaux transmises par le Secrétariat du MASA

5. Effet d'annonce ou réponse avec le projet de pacte de renouvellement et d'avenir ?

En réponse aux nombreux défis impactant la profession agricole, le président de la République a annoncé le 9 septembre 2022, le lancement de concertations visant à conclure un **pacte de renouvellement et d'avenir avec le monde agricole**, sur les sujets **d'orientation, de formation, de transmission et de transition**. Ce pacte s'inscrit dans la perspective de la **présentation au Parlement d'un projet de loi portant sur l'orientation de l'avenir agricole en 2023**.

Ce pacte rassemblerait des mesures ayant pour objet :

- **d'accélérer la recherche**. À cet égard, ce pacte fait écho aux objectifs de « nouvelle révolution agricole » de France 2030, notamment en matière d'agroécologie, de nouvelles technologies de génétique et de biocontrôle... À la suite de la présentation du plan France 2030, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, déclarait le 12 octobre 2021 : « *Dans le domaine agricole et agroalimentaire, on est à l'aube d'une troisième révolution agricole* »¹, après celle du machinisme et de l'agrochimie. Sur les 30 milliards d'euros du plan, 2 milliards d'euros sont consacrés aux investissements dans les innovations de rupture dans l'agriculture ;

- d'élaborer des « **modèles agricoles viables à 20 ou 30 ans** », territoire par territoire, pour les agriculteurs ;

- de **développer des stress tests climatiques** des exploitations, à chaque acquisition de domaine, afin d'établir une feuille de route de la viabilité de l'exploitation et des adaptations à réaliser en anticipation des changements climatiques. Ce test permettrait de diagnostiquer quel type de culture est possible, quel type d'irrigation mettre en œuvre, à quels investissements recourir Il serait réalisé par les chambres d'agriculture ;

- de **mieux rémunérer les agriculteurs avec notamment les pratiques** préservant les puits de carbone c'est-à-dire rémunérer les agriculteurs pour les inciter à stocker plus de carbone dans les sols agricoles. Le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables (ENR) porte notamment sur le développement des énergies renouvelables dans les exploitations permettant ainsi de diversifier les ressources des agriculteurs. Le projet prévoit ainsi « un système de contrôle » pour garantir que les terrains abritant des panneaux solaires ou des mâts d'éoliennes demeurent des surfaces agricoles ;

¹ Déclaration en conférence de presse Julien Denormandie, à l'issue de la présentation le 12 octobre 2021, par le président de la République, du plan France 2030.

- d'organiser le portage foncier et le financement des transitions.

L'installation des nouvelles générations et les transformations indispensables de leurs exploitations qu'elles devront entreprendre doivent être organisées de façon plus optimale. « *Il faut que l'État et les collectivités investissent dans le portage du foncier et dans des solutions à façon selon la valeur du foncier et la valeur des exploitations (...) Tout ça se fera dans le cadre de la nouvelle PAC qui prévoit une hausse des subventions à l'installation, confiée aux Régions* »¹. En effet, les Régions se voient confier la politique de l'installation, dès 2023. Par ailleurs, le président de la République a d'ores et déjà annoncé la création d'un fonds « **entrepreneurs du vivant,** » **doté de 400 millions d'euros**, destiné à cette double finalité d'installation et de transformation. Il a également évoqué la création d'un **réseau dédié à l'accompagnement des porteurs de projet, France Installation Agricole**. Ce dernier remplacerait les Points accueil installation (PAI), devant être réformés à très court terme ;

- de consolider la filière agricole. Cela passe par le financement des formations dans les nouvelles compétences et **la mise en place d'un réseau d'incubateurs d'entreprises agricoles innovantes ;**

- de relever le défi démographique. 100 000 chefs d'exploitation d'ici à 2030 passeront le relais à la nouvelle génération.

C. LA RECONDUCTION DU DISPOSITIF D'EXONÉRATION TO-DE

1. Le TO-DE, un outil de maintien de la compétitivité des exploitations agricoles

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 CDD des travailleurs saisonniers. **Cette exonération tend à faciliter l'emploi de la main d'œuvre nécessaire à la réalisation de leurs travaux saisonniers.**

Institué par un arrêté interministériel du 9 mai 1985, il est prévu aujourd'hui à l'article L 741-16 du code rural et de la pêche maritime et vise à soutenir la compétitivité des filières concernées.

L'an dernier, les rapporteurs spéciaux rappelaient que le Gouvernement avait prévu la **suppression du TO-DE pour 2019²** tandis que les débats parlementaires avaient conduit à son maintien. **Toutefois, le dispositif avait été substantiellement redéfini dans le cadre de la loi de**

¹ Communiqué « *Pour notre agriculture, nous devons assurer le renouvellement des générations* » du Président de la République Emmanuel Macron à Outarville dans le Loiret à l'occasion de la 8^e édition des rencontres Terres de Jim.

² Dans le cadre du basculement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) vers un allègement des cotisations sociales, et d'un renforcement des allègements généraux, le Gouvernement avait proposé de supprimer le régime TO-DE particulier au secteur agricole.

financement pour la sécurité sociale (LFSS) pour l'année 2019, avec la modification du « plateau » d'exonération totale. La LFSS avait réservé l'exonération totale jusqu'à 1,20 SMIC (au lieu de 1,25 SMIC) puis avait prévu au-delà un barème dégressif linéaire d'exonération, cette dernière devenant nulle à partir de 1,6 SMIC (au lieu de 1,5 SMIC). (*cf infra*).

Le dispositif devait s'éteindre fin 2020. La LFSS pour l'année 2021¹ l'a prolongé pour 2021 et 2022.

Dispositif en vigueur du TO-DE

Principes généraux

Les employeurs relevant du régime de protection sociale agricole qui embauchent en CDD des travailleurs saisonniers (ou en CDI des demandeurs d'emploi sous certaines conditions) bénéficient d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale. Le champ des cotisations visées par l'exonération a été révisé par la LFSS pour 2019 afin de l'aligner sur celui des allègements généraux de cotisations et contributions sociales. Les cotisations conventionnelles ne sont ainsi désormais plus visées par l'exonération TO-DE.

Celle-ci est limitée à une période maximum d'emploi de 119 jours ouvrés, consécutifs ou non, par année civile pour un même salarié.

Au cours d'une même année civile, le bénéfice de l'exonération ne peut être cumulé simultanément ou successivement avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou avec l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou montants forfaitaires de cotisations. Ainsi, au-delà de la période maximale de 119 jours, l'employeur ne peut par la suite pas bénéficier, au titre d'un même salarié, d'une autre exonération de cotisation. Il dispose toutefois de la possibilité de renoncer au bénéfice de l'exonération TO-DE au profit des allègements généraux renforcés sur l'ensemble de la période d'activité de son salarié si l'application de ce dispositif se révèle plus avantageuse pour lui.

Plateau d'exonération

L'exonération est déterminée conformément à un barème dégressif linéaire en fonction de la rémunération perçue par le salarié, dans les conditions suivantes : celle-ci est totale pour une rémunération mensuelle inférieure ou égale à 1,20 SMIC mensuel (1,25 SMIC avant 2019), dégressive pour les rémunérations comprises entre 1,20 SMIC mensuel et 1,6 SMIC (1,5 SMIC avant 2019) puis nulle pour une rémunération mensuelle égale ou supérieure à 1,6 SMIC.

Source : extrait de la réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux pour le PLF 2023

Aux interrogations des rapporteurs spéciaux sur les bénéficiaires de l'exonération TO-DE, le secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire a apporté les précisions suivantes :

- 73 000 établissements ont recours à 900 000 contrats TO-DE pour un volume d'heures de 170 millions d'heures et une masse salariale de plus de 1,8 milliard d'euros ;

¹ Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

- ces établissements représentent près de la moitié des entreprises du secteur de la production agricole utilisatrices de main d'œuvre ;

- et 90 % des contrats saisonniers concernent les filières « viticulture », « arboriculture » et « horticulture ».

S'agissant du coût du dispositif, il s'est établi en 2021 à 509 millions d'euros, soit un montant identique à 2020 et en légère progression par rapport à 2019 (506 millions d'euros). En 2022, le coût du dispositif TO-DE a été estimé à 525 millions d'euros, sous réserve d'une saisonnalité normale.

2. La reconduction du TO-DE en 2023

Cette exonération est maintenue en 2023 avec une dotation de 134 millions d'euros en AE et en CP, à l'action 25 « protection sociale », en augmentation de 4 millions d'euros en AE et CP par rapport à la LFI pour 2022.

Elle est, en effet, prolongée dans le cadre du PLFSS 2023.

3. Un financement intégral du dispositif par les programmes 149 et 381

En 2023, le dispositif sera financé intégralement, comme avant 2019, sur crédits budgétaires du ministère chargé de l'agriculture via les programmes 149 et 381, contrairement à la période 2019-2022.

En effet, entre 2019 et 2022, le coût du TO-DE était financé par une fraction de la TVA et par les crédits budgétaires du ministère chargé de l'agriculture sur l'action 25 du programme 149¹.

En 2023, la part des exonérations correspondant aux allègements généraux ne sera pas compensée par une fraction de TVA² mais par des crédits ouverts sur le nouveau programme budgétaire 381 créé à cette fin.

¹ Le schéma de compensation de la Caisse centrale de la MSA (CCMSA) et de l'Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC) pour le coût de la mesure a été révisé. Entre 2019 et 2022, la mesure d'exonération a fait l'objet d'une compensation à la Caisse centrale de la MSA (CCMSA) et à l' Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC), d'une part, par l'affectation d'une fraction de TVA pour les exonérations correspondant au socle des allègements généraux et, d'autre part, par le versement de crédits budgétaires du MASA pour le surplus des exonérations par rapport aux allègements généraux (plateau d'exonération maximale entre 1 et 1,2 SMIC).

² « En 2021, le surplus des exonérations a été compensé sur crédits du MASA sur le programme 149 (action 25 - Protection sociale - de la mission AAFAR à hauteur de 121,9 millions d'euros (127 millions d'euros de crédits LFI déduction faite de la réserve de 4 %) et par une fraction de TVA de 389 millions d'euros pour la partie correspondant aux allègements généraux fléchée uniquement vers la CCMSA. » In réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux pour le PLF 2023.

Quant au surplus d'exonération lié au maintien d'un plateau d'exonération totale à 1,2 SMIC par rapport aux allègements généraux, il reste compensé sur le programme budgétaire 149.

Le montant total de la compensation est évalué en 2023 à 561 millions d'euros répartis respectivement à hauteur de 427 millions d'euros sur le programme 381 et 134 millions d'euros sur le programme 149.

Les rapporteurs spéciaux réitèrent leurs observations de l'an dernier sur la réduction du seuil d'exonération complète qui tend à fragiliser un secteur déjà soumis à des fortes pressions, portant ainsi atteinte à sa compétitivité en raison du coût du travail auquel il est exposé.

En outre, la reconduction du dispositif pour une année 2023 ne permet pas aux bénéficiaires de se projeter dans la durée. C'est pourquoi les rapporteurs spéciaux souhaitent que le dispositif soit pérennisé.

D. UN PILOTAGE DE LA GESTION DES RISQUES DE PLUS EN PLUS COMPLEXE

Les différentes auditions conduisent au constat d'une recrudescence des risques avec une intensité plus forte des aléas. Or le pilotage de la gestion de ces risques tend à se heurter aux limites inhérentes liées aux difficultés d'anticiper la survenance du risque, de le maîtriser, de restaurer l'éco-système et de mettre en œuvre des moyens nécessaires aujourd'hui pour éradiquer le risque demain.

1. La mise en œuvre de la réforme de l'assurance récolte en 2023

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, le « Varenne agricole de l'eau » s'est achevé le 1^{er} février 2022, après plus de six mois de travaux.

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

Décliné autour de trois axes, **le premier s'est traduit par l'adoption du projet de loi « Assurance récolte »¹** visant à réformer l'assurance récolte afin de la rendre plus juste et plus transversale. **La réforme de l'assurance récolte entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023.** Elle crée un dispositif universel de couverture des risques partagé entre les agriculteurs, les entreprises d'assurance et l'État. Elle repose sur une architecture à trois étages, en fonction du niveau d'intensité de pertes :

- **le premier étage se situe en-deçà de 20 % de pertes** (correspondant au niveau de franchise) pour les dommages de faible intensité. L'agriculteur en supporte les conséquences (épargne de précaution...);

- **le deuxième étage relève de l'assurance privée** et se déclenche si les pertes sont comprises entre le taux de franchise et le taux de pertes exceptionnelles, déclenchant le Fonds de solidarité nationale (FSN). Le risque est mutualisé entre les territoires et les filières de risques d'intensité moyenne, par le biais de l'assurance multirisque climatique (AMCR) dont les primes font l'objet d'une subvention publique à hauteur de 70 % ;

- **le troisième étage est celui de l'intervention du FSN** pour l'indemnisation de la survenance de risques dits « catastrophiques » 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 %.

Pour chaque groupe de culture, l'agriculteur devra choisir entre :

- un **contrat d'assurance récoltes** ou d'assurance prairies subventionné ;

- ou **le fonds de solidarité nationale** (le FSN) porté par l'État.

Celui qui n'a pas souscrit de contrat n'aura recours qu'au FSN.

Au 1^{er} janvier 2023, chaque agriculteur doit avoir désigné un interlocuteur unique pour gérer, pour son compte, le dispositif de gestion des risques mis en place.

2. La traduction budgétaire du nouveau dispositif

Comme attendu, le PLF 2023 introduit le nouveau dispositif d'assurance récolte.

L'action 22 « Gestion des crises et des aléas de la production agricole » se voit dotée de crédits en AE et CP de 255,5 millions d'euros supplémentaires, ce qui représente une augmentation de 2 899,95 % en AE et 2 878,37 % en CP, par rapport aux montants de la LFI pour 2022.

¹ 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.

Cette hausse résulte de la budgétisation, à hauteur du montant de 255,5 millions d’euros en AE et CP, du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), afin de financer le nouveau dispositif de soutien à l’assurance récolte.

Le complément de financement provient également de :

- la taxe affectée au FNGRA de 120 millions d’euros issue de la contribution additionnelle aux primes, passant de 5,5 % à 11 % (article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime) 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 FEADER.

Le total de ces trois enveloppes permet 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.

À l’issue de leur audition de la DGAL, les rapporteurs spéciaux s’interrogent sur le caractère suffisant des moyens financiers alloués au nouveau dispositif. Alors même que le texte de loi prévoit une enveloppe de 600 millions d’euros, les rapporteurs spéciaux contestent le montant total de 570 millions d’euros prévu, sachant que ce dernier couvre une part de subvention et une part d’indemnisation. En effet, le volet destiné à l’indemnisation est plus que probablement sous-dimensionné. Rappelons que l’étude d’impact mentionnait que *« sur la base des paramètres proposés dans le rapport du groupe de travail présidé par le député Descrozaille, le coût estimé du nouveau dispositif à compter de 2023 serait de l’ordre de 600 M€ par an en moyenne (financements européens et nationaux compris), soit un surcoût de l’ordre de 300 M€ par rapport au coût global du dispositif actuel. »*

3. Le Varenne agricole de l’eau

a) La maîtrise de la consommation d’eau

Les travaux du Varenne agricole de l’eau et de l’adaptation au changement climatique tendent à accompagner les agriculteurs dans le cadre de l’adaptation de leurs productions afin qu’ils **consomment moins d’eau**. Cette démarche rejoint celle de France 2030 qui vise notamment à accélérer la révolution agricole en finançant les nouvelles technologies numériques et robotiques, l’acquisition de matériel innovant tel que des stations météo, des outils d’aide à la décision pour l’irrigation, du matériel de télégestion, de pilotage automatique de l’irrigation, des capteurs.... Un financement est également prévu pour l’accompagnement de l’innovation pour construire des ouvrages innovants permettant de stocker l’eau de pluie, ou mettre en place, par exemple, de nouvelles techniques d’irrigation, ou de surveillance de l’état de la sécheresse des sols etc.

b) L'accès à la ressource d'eau

Un autre axe d'action porte sur **l'accès à la ressource en eau** avec la prise en compte des besoins des agriculteurs et des contraintes liées à la protection des milieux, tout en assurant le respect des usages de chacun des territoires et écosystèmes. Les projets de territoire pour la gestion de l'eau, ou PTGE, jouent à cet égard un rôle important.

E. UNE GESTION DURABLE DE LA FORÊT SOUS TENSION

Les crédits de l'action 26 du programme 149 « 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** respective **de 0,65 % en AE et 3,7 % en CP** par rapport à la LFI pour 2022. Ils s'inscrivent dans le **programme national de la forêt et du bois (PNFB)** visant à permettre un développement équilibré, dynamique et durable de la filière.

Les rapporteurs spéciaux soulignaient à titre liminaire l'an dernier que la forêt est au cœur de préoccupations répondant à des objectifs divers, économiques, environnementaux, de sécurité publique, de loisirs... La politique forestière s'inscrit dans plusieurs perspectives stratégiques. Parmi celles-ci figure de plus en plus la contribution de la ressource forestière à la lutte contre le changement climatique. Elle s'additionne à des objectifs plus économiques de meilleure valorisation des bois et forêts.

Ils ont alors relevé 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'objectif et de performances vise à répondre »*.

En effet, ce dernier qui a été signé pour la période 2021-2025, a été conçu pour permettre le retour progressif à l'équilibre du compte de résultat sur la durée du contrat. Il prévoit des financements additionnels de l'État (subvention d'équilibre de 30 millions d'euros en 2021, 20 millions d'euros en 2022 et 10 millions d'euros en 2023), et des subventions supplémentaires au titre des missions d'intérêt général.

1. Une forêt menacée par les feux et le dépérissement

Les forêts françaises s'étendent aujourd'hui sur près de 17 millions d'hectares, soit un tiers de la surface nationale en métropole. Elles produisent du bois, ressource renouvelable, et protègent la biodiversité dans le cadre d'une gestion durable.

a) Une augmentation des surfaces brûlées

L'année 2022 avec son cumul exceptionnel de canicule et de sécheresse a conduit à un bilan, de plus de 70 000 ha brûlés dont 25 %

seulement en zone méditerranéenne, du fait de l'extension rapide du risque sur plus de 50 départements.

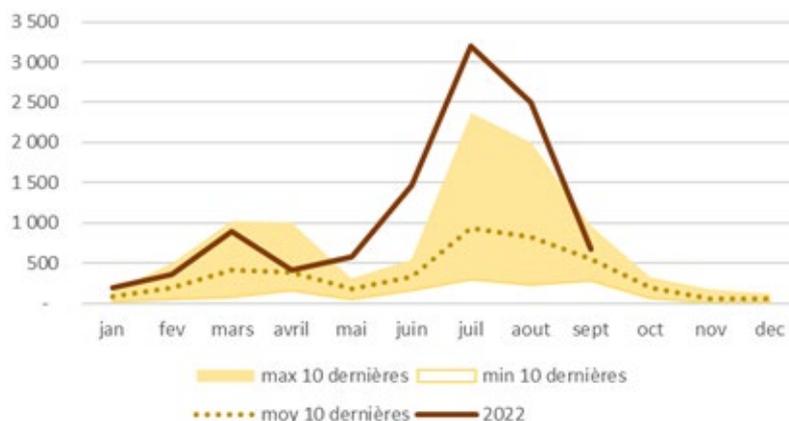
Statistiques sur le nombre de feux et sur les surfaces brûlées

territoire	période moyenne	hiver-printemps (du 1/1 au 31/5)				cumul depuis le début de l'été (du 1/6 au 30/9)				total (du 1/1 au 30/9)			
		surface (ha)		nb de feux		surface (ha)		nb de feux		surface (ha)		nb de feux	
		moyenne	2022	moyenne	2022	moyenne	2022	moyenne	2022	moyenne	2022	moyenne	2022
Prométhée	2012-2021	1 624	2 016	482	715	5 207	14 185	921	1 162	6 830	16 201	1 402	1 877
ex Midi-Pyrénées	4 à 10 dernières années selon dpts	937	572	193	172	634	3 557	351	1 065	1 570	4 129	545	1 237
ss-total zone SUD		2 560	2 588	675	887	5 840	17 742	1 272	2 227	8 401	20 330	1 947	3 114
zone SUD-OUEST	2006-2021	914	508	424	523	810	36 153	817	2 055	1 724	36 661	1 241	2 578
reste de la France métropolitaine	2012-2021 (données partielles)	437	509	274	1 017	1 566	13 777	626	3 563	2 003	14 286	900	4 580
total		3 911	3 605	1 373	2 427	8 216	67 672	2 715	7 845	12 127	71 277	4 088	10 272

Source : réponse de l'ONF au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

Les courbes, ci-après reproduisent les données calculées pour un mois donné. S'agissant du mois de mars 2022, le nombre de feux enregistrés est équivalent au maximum observé au cours des mois de mars des 10 dernières années alors que pour le mois de juillet 2022, le nombre de feux enregistrés est supérieur au maximum jusqu'alors observé au cours des mois de juillet des 10 dernières années.

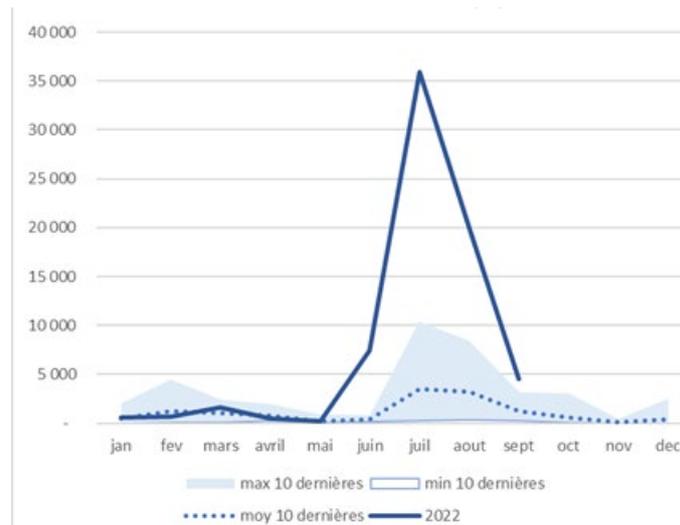
Nombre de feux en France (moyenne des dix dernières années et 2022)



Source : réponse de l'ONF au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

On constate également que les surfaces incendiées en période hivernale (écobuage notamment) n'expliquent pas la forte augmentation de la surface incendiée totale sur 2022. En revanche, la saison dite estivale a débuté plus tôt (mai-juin) que d'habitude et le mois de juillet a été hors norme (en particulier du fait des incendies en Gironde).

Surface brûlées en France en hectares (ha)



Source : réponse de l'ONF au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

b) Le dépérissement des bois

Les rapporteurs spéciaux souhaitent alerter non seulement sur les ravages de la forêt par les incendies, mais également sur les vagues massives de dépérissements des bois qui touchent de plus en plus d'essences (épicéas, hêtres, chênes...).

Outre les incendies, les autres aléas, notamment sanitaires, ont conduit à des dépérissements très significatifs sur 50 000 ha de forêt publique, dont 23 000 ha uniquement pour les forêts domaniales. Le quart Nord-Est a été le plus touché avec 30 000 ha concernés. Les attaques de scolytes¹ ont touché 2 000 ha. La problématique s'étend à d'autres régions et d'autres essences.

Au-delà de ces sinistres, on estime qu'à horizon de 2050 environ 30 % des forêts basculeraient en situation « d'inconfort climatique marqué », chiffre qui pourrait passer à 50 % à la fin du siècle, et nécessiteront un renouvellement.

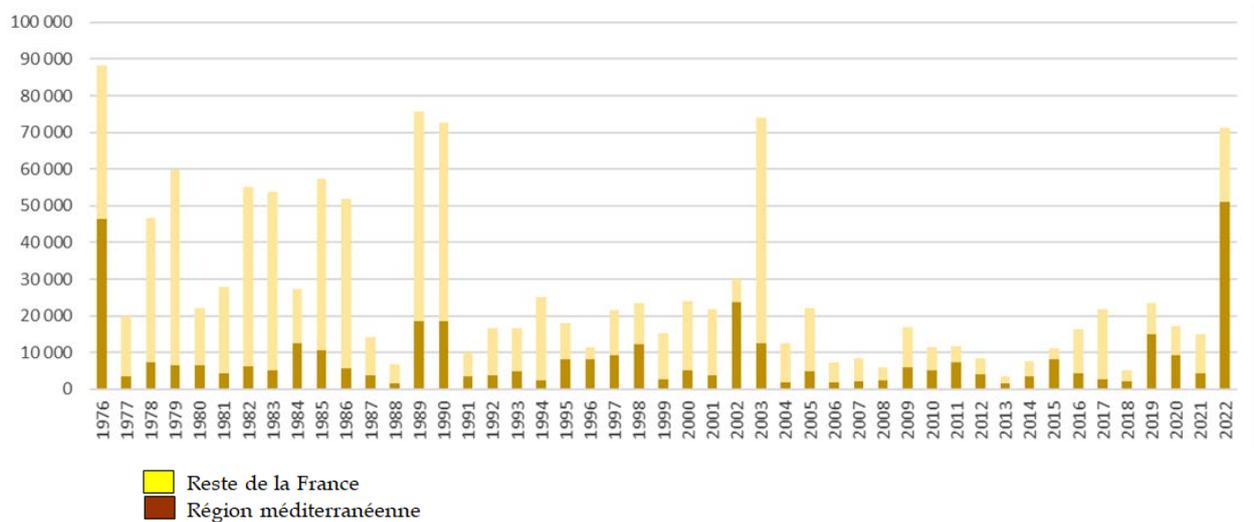
¹ Les scolytes sont des insectes, le plus souvent spécifiques d'une essence en particulier. Pour l'épicéa, on parle du typographe et du chalcographe, pour le pin sylvestre du sténographe, pour le sapin du curvoidenté... Le typographe représente le scolyte le plus dangereux pour les forêts d'épicéas, notamment dans le Grand-Est. En creusant des galeries dans le cambium (une fine couche sous l'écorce) pour y déposer leurs œufs, les femelles condamnent des arbres par milliers.

2. Une politique forestière complexe à mener à long terme

a) Une réussite, le dispositif de défense de la forêt contre les incendies

L'historique des surfaces incendiées depuis 50 ans montre une rupture entre la période précédant les années 1990. La moyenne de surface brûlée sur la période 1976-1990 était de 45 000 ha dont 78 % en zone méditerranéenne, contre 17 000 ha dont 65 % en zone méditerranéenne sur la période suivante 1991-2021.

Évolution des surfaces annuelles incendiées en France de 1976 au 30 septembre 2022



Source : ONF - Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

En effet, à la suite des terribles incendies de 1989 et 1990, l'État a élaboré une politique de défense contre l'incendie dans les territoires considérés alors comme les plus exposés. Dans ce cadre, l'Office national des forêts (ONF) a mis en place dans les années 1990, un dispositif complet de surveillance et d'actions d'appui à la lutte contre les incendies dans le Sud-Est de la France.

Selon les données de l'ONF, c'est dans la zone méditerranéenne que l'écart à la moyenne interannuelle des surfaces incendiées en 2022 est le plus faible. Le dispositif de défense de la forêt contre les incendies (DFCI) est entré en vigueur dans quinze départements du Sud-Est depuis plus de vingt ans (« zone historique »)¹.

¹ Il s'agit des départements : 04, 05, 06, 07, 11, 13, 26, 30, 34, 48, 66, 83, 84, 2A, 2B.

Description du dispositif de défense de la forêt contre les incendies

- **Actions de prévention**, qui consistent dans la récolte de données nécessaires à Météo-France pour cartographier le risque incendie (prélèvements de végétaux pour mesurer le stress hydrique), le contrôle du respect des obligations légales de débroussaillage en appui aux préfets, la réalisation de pistes DFCI dans les massifs forestiers pour permettre l'accès des pompiers, l'information et la surveillance des massifs en période à risque par des techniciens commissionnés et assermentés afin de constater les infractions ;

- **Actions d'appui à la lutte** consistant en un pré-positionnement les jours à risque incendie, dans les massifs forestiers, de véhicules équipés de citernes d'eau pour intervenir sur les feux naissants. Des ouvriers forestiers assurent cette mission durant la période estivale en lien avec les autres intervenants (sapeurs-pompiers, sécurité civile...). Hors période estivale, ils entretiennent les équipements DFCI (débroussaillage des abords des pistes ...). L'efficacité de leur action repose sur leur connaissance parfaite du terrain ;

- **Missions d'études et d'expertise**, en appui aux préfets, par des experts de niveau régional ou départemental qui assurent la coordination de l'ensemble du dispositif de prévention et d'appui à la lutte, réalisent des études sur le risque incendie en coopération avec de nombreux partenaires tels que Météo-France.

Source : extrait des réponses de l'ONF au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

b) Une difficulté de concilier l'adaptation au changement climatique à long terme

L'ONF a tenu à souligner lors de son audition au Sénat toute la difficulté technique, en termes de moyens et de savoirs, de procéder au renouvellement des espèces, en tenant compte des effets à venir du changement climatique. En effet, ce dernier progresse plus vite que l'adaptation naturelle.

Dans le contexte actuel, **l'ONF devrait procéder au renouvellement des espèces** sur 1,2 million d'hectares vulnérables, sur 30 ans et sur 3 millions d'hectares (les 70 % restants) sur 100 ans, soit un rythme annuel de l'ordre de 70 000 hectares par an. Cet objectif est à considérer à l'aune du rythme de renouvellement de 40 000 hectares, en l'absence de changement climatique. Les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la capacité de l'ONF à faire face à ce défi.

3. L'ONF, un périmètre d'action élargi pour des effectifs en réduction constante

a) Une amélioration de la situation financière de l'ONF en 2021

Force est de constater que la situation financière de l'Office 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'État¹ ainsi que l'effort de transformation engagé par l'Office² ont également permis de redonner des marges de manœuvre financières à l'Office.

Toutefois, selon l'Office auditionné par les rapporteurs spéciaux « *la situation de l'établissement reste fragile et fortement exposée aux aléas de la conjoncture économique du marché du bois.* »

Le résultat net positif constaté en 2021 était de 31,8 millions d'euros, après retraitements comptables, c'est pourquoi un résultat déficitaire de 131,1 millions d'euros pour 2021 apparaît dans le tableau.

Un résultat positif est également attendu sur l'exercice 2022.

Le besoin de financement diminue d'un peu plus de 7 millions d'euros.

Résultat et endettement de l'ONF sur la période 2017- 2021

(en millions d'euros)

	CF 2017	CF 2018	CF 2019	CF 2020	CF 2021
Subvention d'équilibre	0,0	12,5	6,5	6,5	36,5
Résultat net de l'exercice	-8,2	-4,8	-0,4	-67,8	-131,1*
Besoin de financement au 31/12 hors subvention d'équilibre	320,0	359,6	358,2	403,9	426,3
Besoin de financement au 31/12	320,0	347,1	351,7	397,4	389,8

* Résultat artificiellement négatif en raison d'ajustements comptables (résultat de + 31,8 millions d'euros une fois retraité de ces éléments).

Source : ONF - Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

La dette de l'Office a diminué en 2021. Son encours au 31 décembre 2021 s'établit à 390 millions d'euros, pour un encours moyen annuel de 333 millions d'euros. Cette baisse se poursuit sur l'année 2022

¹ Ces contributions consistent en un financement des missions d'intérêt général et un versement de subventions exceptionnelles.

² L'ONF a procédé à l'élargissement du recrutement aux salariés de droit privé et pas uniquement aux fonctionnaires, à la réduction du nombre des ouvriers forestiers et au recours accru à la sous-traitance.

b) Un redressement fragile

Le modèle économique de l'Office permet d'assurer le financement de l'entretien, de la surveillance et des travaux sylvicoles récurrents, nécessaires à un rythme normal de régénération de la forêt.

Toutefois, les rapporteurs spéciaux réitèrent leurs craintes en raison de deux facteurs majeurs.

En premier lieu, l'adaptation de la forêt au changement climatique nécessite de nouveaux investissements afin de renouveler les peuplements, ce qui requiert également des investissements en termes d'amélioration des connaissances, de développement de la production de matériels forestiers de reproduction adaptés, de refonte des modes de sylviculture et d'entretien des reconstitutions.

En second lieu, **s'agissant du chiffre d'affaires bois, celui-ci est volatile**. Les tensions inflationnistes qui s'exercent notamment sur le coût des prestations d'exploitation des bois et des travaux sylvicoles, entraînent une augmentation des charges de l'Office pour 2022 et 2023.

4. Une réponse budgétaire partielle aux défis de la gestion forestière

Les crédits de l'action 26 « Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois » progressent de 3,11 % en AE et en CP par rapport à la LFI pour 2022.

Ceux destinés à l'ONF augmentent de 9,2 millions d'euros en AE et 8,8 millions d'euros en CP afin de répondre aux exigences du contrat État-ONF 2021-2025. Le fait marquant est l'augmentation de la ligne « versement compensateur et contribution exceptionnelle » à hauteur de 6,3 millions d'euros, couvrant à la fois une augmentation du versement compensateur pour compenser la non-application de la hausse des contributions des communes, une réduction de la subvention d'équilibre et une prise en compte de la revalorisation du point d'indice¹.

Quant au schéma d'emplois de l'ONF, il est en réduction constante depuis les trois dernières années. Pour 2023, cette contraction porte au total sur 80 ETP (une réduction de 95 ETP au titre du contrat État-ONF et une création de 15 ETP au titre de la contractualisation).

¹ Le solde de la hausse de crédits attribués à l'ONF (soit 2,8 millions d'euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP) est destiné au financement des missions d'intérêt général confiées à l'établissement (les Services de restauration des terrains en montagne (RTM), la défense de la forêt contre les incendies (DFCI)...) en coûts complets.

Le rapporteur spécial, Patrice Joly, s'interroge sur la réduction d'ETP eu égard à l'élargissement des missions auxquelles l'ONF doit et devra faire face, en raison d'une augmentation de l'intensité et du nombre des aléas climatiques.

Il a été souligné lors de l'audition que les dotations prévues dans le cadre du PLF pour 2023 étaient conformes aux engagements pris par l'État dans le cadre du contrat et devaient permettre d'assurer les missions de l'ONF, à périmètre constant. En revanche, toute augmentation de ce dernier dû à la nécessité d'étendre à de nouveaux territoires la mission défense des forêts contre les incendies ou de faire face au dépérissement des surfaces de forêts liées aux incendies, aux crises sanitaires, ou à la sécheresse, ne pourrait être réalisé avec des effectifs en baisse.

À cet égard, le président de la République a évoqué certaines pistes de réflexion, le 18 octobre dernier visant notamment à mieux prévenir les incendies, en déclarant ¹ « Une carte nationale à la maille la plus fine recensera les zones particulièrement vulnérables. Nous mettrons en place des outils. La météo de la forêt pour faciliter la prévention des incendies et la météo des feux de forêt à l'échelle nationale, là aussi pour prévenir, anticiper et informer sur les risques et les départs de feu, à l'image d'ailleurs de ce qu'on fait dans le bassin méditerranéen, depuis maintenant plusieurs années.

Ce sera ce travail de cartographie, de suivi météorologique, je dirais, très en amont. Nous mobiliserons l'ensemble des acteurs de terrain autour des préfets, des élus, maires et présidentes, présidents de départements, des associations, avec l'ONF qui jouera son rôle de vigie des forêts, si je puis dire, de présence sur le terrain et qui permettra aussi de venir en appui là où on voit des insuffisances ou il y a des besoins justement qui d'ingénierie, qui de soutien. Mais avec cette responsabilité, si je puis dire, faîtière.

Voilà pour moi le premier axe de travail que nous devons mener : améliorer la prévention des risques, par un travail de clarification des responsabilités et de simplification, d'adaptation de nos modèles en préservant nos traditions et nos différences, et le travail national de cartographie et d'organisation ». Le deuxième axe de la stratégie consisterait à renforcer les moyens de lutte contre l'incendie tandis que le dernier axe consisterait à reboiser avec la plantation d'un milliard d'arbres d'ici 10 ans ».

¹ <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-20408-fr.pdf>

II. LE PROGRAMME 381, LA BUDGÉTISATION INTÉGRALE DU TO-DE

Les rapporteurs renvoient au développement sur la reconduction du TO-DE en 2023.

L'action 01, « Allègements de cotisations et contributions sociales » du programme 381 prend en charge à hauteur de **427 millions d'euros en AE et CP, la part des exonérations correspondant aux allègements généraux** qui ne sera plus compensée par une fraction de TVA comme entre 2019 et 2022 mais par les crédits ouverts sur ce nouveau programme budgétaire dédié.

Le rapporteur spécial, Patrice Joly, émet des réserves sur l'évolution des crédits dédiés aux allègements de cotisations et contributions sociales dans le cadre de leur budgétisation en remplacement d'un financement par la TVA.

III. LE PROGRAMME 206, UNE AUGMENTATION DE 7 % DE LA DOTATION POUR LA PERFORMANCE ALIMENTAIRE

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 loi de finances pour 2022.

Ces crédits visent à **renforcer non seulement la sécurité et la qualité sanitaires des aliments mais également à soutenir les filières de production animale et végétale au service de la santé des consommateurs.**

A. UNE VIGILANCE ACCRUE SUR LES MALADIES ANIMALES ET VÉGÉTALES

1. Des risques toujours importants de maladies animales

a) Les crises d'influenza aviaire

L'épizootie d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) était à peine terminée que de nouveaux cas d'influenza aviaire ont été détectés en août 2022, dans la faune sauvage. 332 873 animaux ont été abattus. Elle n'est néanmoins en aucune mesure comparable à l'épisode de l'an dernier. Les rapporteurs spéciaux rappellent que de nombreux foyers d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) avaient été détectés dans la faune sauvage ou dans des élevages au sein des États membres de l'UE et plus largement en Europe. Trente-six pays avaient été touchés par l'épizootie sur l'ensemble du continent européen. Le seul coût des mesures sanitaires effectuées par l'État (abattages, nettoyage et désinfection) est estimé à 243,9 millions d'euros.

b) La tuberculose bovine

Le traitement de la tuberculose bovine a conduit en 2022 à des dépenses importantes (près de 7,75 millions d'euros de crédits spécifiques délégués à la mi-août). Le plan national de lutte et de prophylaxie doit être poursuivi afin de maintenir un statut « officiellement indemne ». La région la plus impactée a été la Nouvelle-Aquitaine.

c) La peste porcine africaine

Si le territoire national demeure indemne de la peste porcine africaine, la menace d'introduction demeure à un niveau élevé. En janvier 2022, plusieurs foyers ont été détectés en Italie (Piémont et Ligurie), à moins de 100 kilomètres de la frontière franco-italienne. En juillet 2022, le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire a lancé un plan de sensibilisation et de prévention pour prévenir cette maladie.

2. Les menaces des nuisibles pour les végétaux

Les menaces demeurant nombreuses en raison du *Xylella fastidiosa*, du capricorne asiatique, du nématode du pin, des plans d'urgence doivent être élaborés pour ces organismes nuisibles, à l'instar des premiers plans d'urgence relatifs à *Xylella fastidiosa*. La situation sur le capricorne asiatique est particulièrement suivie en Corse¹ et à Gien².

B. L'ORGANISATION D'UNE POLICE UNIQUE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE

1. Un enjeu, garantir la sécurité alimentaire

Alors que la sécurité alimentaire fait intervenir aujourd'hui de nombreux acteurs, **la mise en place d'une police unique en charge de la sécurité sanitaire des aliments fera de la direction générale de l'alimentation (DGAL) l'organisme de contrôle officiel en matière de sécurité sanitaire des aliments.**

¹ « Une demande de retour du statut indemne pourra être déposée à la suite par le SRAL Corse. En 2022, 2 286 inspections visuelles sont prévues. Il s'agit d'une surveillance renforcée post-gestion de foyer. » *Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.*

² « De la même manière, la lutte contre le capricorne asiatique tend à porter ses fruits pour le foyer de Gien, ce qui devrait permettre de diminuer le besoin en crédits spécifiques. Ainsi, la lutte contre le foyer de Gien est estimée à 1,25 millions d'euros pour 2022 contre 1,87 millions d'euros en CP pour 2021. Ces dépenses se répartissent entre la campagne hivernale de recensement et de diagnostic des arbres hôtes, l'intervention de la brigade cynophile et le renouvellement des arbres « sentinelles ». » *Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.*

Le 6 mai dernier 2022¹ a été actée la création d'une « police unique en charge de la sécurité sanitaire » afin de non seulement rendre la police de la sécurité sanitaire des aliments (SSA) plus lisible, plus réactive et plus efficiente, mais également de renforcer les contrôles liés à la sécurité sanitaire des aliments.

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 portée des contrôles de la DGAL 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.

2. La traduction budgétaire en ETP

En conséquence, un certain nombre de compétences seront notamment transférées du ministère en charge de l'économie (DGCCRF) vers le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (DGAL).

Aux interrogations des rapporteurs spéciaux sur les moyens budgétaires alloués à la mise en place de la police unique de la sécurité sanitaire, il a été précisé que *« cette réforme nécessitera un budget dont le dimensionnement dépendra du taux de délégation pour certains contrôles et de l'augmentation de la fréquence d'inspection qui seront retenus. »*²

Cette réforme va être mise en œuvre progressivement au cours de l'année 2023. Elle va tout d'abord conduire à un renfort des moyens de la DGAL de **150 ETP provenant d'un transfert de 60 ETP de la DGCCRF accompagné d'une création de 90 postes.**

La sécurité alimentaire relevant du ministère de l'agriculture et les contrôles de loyauté demeurant à la DGCCRF, il est à espérer que les échanges soient fluides pour établir des collaborations fructueuses.

C. UN CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES SOUS TENSION

Le budget de l'action 04, « Actions transversales » progresse de 7,3 % en AE et 7,24 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2022, avec une dotation de 92,97 millions d'euros en AE et CP.

Rappelons que le ministère de l'agriculture 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.

¹ Cf. réunion interministérielle tenue le vendredi 6 mai 2022.

² Source : réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, les postes de contrôle 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).

Nombre de lots contrôlés par les SIVEP en 2021

Nature du contrôle	Nombre de lots contrôlés par le SIVEP en 2021	Nombre de lots refusés par le SIVEP en 2021
Contrôle vétérinaire - produits animaux	124 216	1 422 (1.14 %)
Contrôle vétérinaire - animaux vivants	17 095	87 (0,51 %)
Contrôle vétérinaire - aliments pour animaux d'origine non animale	3 638	18 (0,49 %)
Contrôle phytosanitaire - végétaux	64 974	1 171 (1,80 %)

Source : réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

L'activité « Brexit » représente 55 % de l'activité du SIVEP. Au 30 juin 2022, près de 2 000 envois, soit 1,08 % des marchandises contrôlées ont fait l'objet d'un refus d'admission sur le territoire européen, en raison des non conformités détectées lors du contrôle.

S'agissant des ressources humaines, la formalisation du besoin depuis 2018 pour faire face aux contrôles supplémentaires ainsi que pour la certification à l'exportation depuis le Brexit, a conduit à la création de :

- 40 ETP au titre de la loi de finances pour 2019 ;
- 320 ETP au titre de la loi de finances pour 2020 ;
- 106 ETP en 2021.

Au total, 466 ETP ont été autorisés en loi de finances pour 2022, dont 376 pour les contrôles à l'import et les 90 restant étant pour la certification à l'export. En juillet 2022, on dénombrait 320 agents en poste pour le contrôle à l'importation en provenance du Royaume-Uni, dont :

- 259 en Hauts-de-France ;
- 48 en Normandie ;
- 13 en Bretagne.

Hors postes de contrôle frontalier dédiés aux contrôles des marchandises en provenance du Royaume-Uni, les effectifs dont dispose le SIVEP pour le **contrôle des marchandises importées des autres pays tiers s'établissent à 95 ETP** répartis sur 24 postes de contrôle frontalier.

Or, le budget de l'Inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières de 3,83 millions d'euros en AE et CP est reconduit en 2023 alors que les rapporteurs spéciaux avaient soulevé l'an dernier les **tensions sur les recrutements de vétérinaires**.

Ces tensions persistent et constituent une entrave potentielle au déploiement satisfaisant du dispositif. En effet, il apparaît que l'effectif des vétérinaires est difficile à pourvoir. « Leur nombre en poste atteint un niveau critique »¹. Le ministère de l'agriculture a été autorisé par dérogation à recruter à titre temporaire, par contrat, des vétérinaires n'ayant pas la nationalité française pour assurer les missions de contrôle sanitaire à l'importation et à l'exportation². Or ce recrutement doit faire l'objet d'une attention particulière en raison des pouvoirs propres de ces inspecteurs vétérinaires et de leur fonction d'encadrement des équipes d'inspecteurs.

Les rapporteurs réitèrent donc avec force leurs observations quant aux failles du système de contrôle sur les produits importés qui peuvent représenter un risque sanitaire en raison de modes de production non conformes à nos normes, d'une part, ainsi qu'une menace pour la compétitivité des exploitations françaises, d'autre part.

D. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE LA « LOI DE SANTÉ ANIMALE »

La dotation de l'action 2 « Santé et la protection des animaux » progresse de 18 %, passant de 114,37 millions d'euros à 134,99 millions d'euros, en raison de l'entrée en vigueur le 21 avril 2021 du règlement³ européen, aussi appelé « Loi de santé animale » (LSA). Il fixe les règles en matière de surveillance, de prévention, de lutte ou de l'éradication des 68 maladies transmissibles, chez les animaux terrestres ou aquatiques.

Cette entrée en vigueur entraîne de nouvelles dépenses (centre de volailles, maladies des poissons, salmonellose, statut indemne vis-à-vis de la rhinotrachéite infectieuse bovine).

E. DE NOUVEAUX OUTILS POUR LA QUALITÉ DE L'ALIMENTATION DANS UN CONTEXTE DE RALENTISSEMENT DU MARCHÉ DU BIO

L'action 08 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire » voit sa dotation progresser de 20,36 % s'agissant des AE et CP en 2023. Ils s'élèvent à 5,91 millions d'euros dans le PLF pour 2023 contre 4,91 millions d'euros dans la LFI pour 2022.

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

² Cf. Décret n° 2021-1371 du 19 octobre 2021 autorisant à titre temporaire le recrutement par contrat de vétérinaires n'ayant pas la nationalité française pour assurer les missions de contrôle sanitaire à l'importation et à l'exportation.

³ Règlement 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016.

1. De nouveaux outils d'information

Cette progression s'explique par la création de la plateforme « **ma-cantine.agriculture.gouv.fr** ». Celle-ci vise à accompagner les acteurs de la restauration collective dans leur mise en œuvre des dispositions de la loi EGALim.

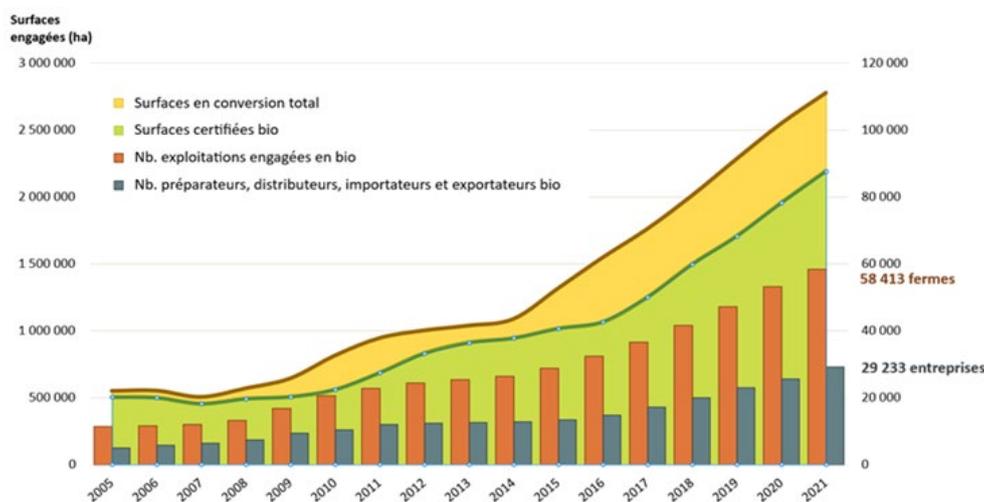
Le rapporteur spécial, Vincent Segouin, souhaite mettre en exergue les difficultés financières rencontrées par les grossistes de France qui fournissent les cantines scolaires, celles des hôpitaux et de l'administration. Leurs marges ne suffisent plus à compenser la hausse des prix des matières menaçant ainsi l'approvisionnement de ces cantines.

En outre, cette dotation finance également **l'observatoire de la qualité de l'alimentation (Oqali)**. Ce dernier suit les évolutions de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire, collecte des paramètres socio-économiques et évalue l'impact des engagements contractuels pris par le secteur agroalimentaire.

2. La fragilisation du secteur biologique

Le secteur de l'agriculture biologique a connu une croissance soutenue sur la période 2015-2020. En 2021, on dénombrait 2,78 millions d'hectares cultivés en mode biologique, soit 10,34 % de la surface agricole utile française, contre 9,5 % en 2020. 58 413 exploitations étaient engagées en 2021 dans l'agriculture biologique, soit 13,41 % des exploitations françaises¹.

Évolution des surfaces et des opérateurs biologiques 2005-2021



Source : Agence bio

¹ Réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

Toutefois, la croissance du marché du bio s'est arrêtée en 2021 avec une baisse de 3,1 % des ventes en valeur par rapport à 2020, selon l'Institut de recherche et d'innovation.

Pour certaines filières, la chute a été plus brutale que pour d'autres :

- celle de la farine enregistre une baisse des ventes de 18 % ;
- 12 % pour le beurre ;
- 7 % pour le lait ;
- et -6% pour les œufs.

La consommation de fruits et légumes bio a, quant à elle, baissé de 11 % en un an en 2021.

Aux interrogations des rapporteurs spéciaux sur les causes de la baisse de consommation de produits biologiques, La Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB) a déclaré « *L'analyse des raisons du ralentissement de la croissance du marché bio est encore en cours, néanmoins plusieurs travaux et hypothèses existent déjà. Tout d'abord il y a un ralentissement global de la croissance du marché alimentaire, la Bio ne fait pas figure d'exception. Ensuite le coup d'arrêt à la consommation est observé en comparant 2022 et 2021, hors la croissance du marché bio a été exponentielle et artificiellement tirée par la crise du COVID. [...] Mais au-delà de la situation propre à chaque filière, il y a une réalité commune dans l'absence de soutien politique à la Bio depuis 5 ans.* »¹

La FNAB constate à regret l'absence de communication sur les produits biologiques. L'Agence Bio qui assure la communication grand public sur le label AB n'a été dotée d'aucun moyen supplémentaire pour diffuser la campagne #BioRéflexe créée en urgence en début d'année avec le soutien exceptionnel du ministère de l'agriculture. La Fédération considère que les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de la loi Egalim sur l'introduction de produits bio en restauration hors domicile ne sont pas mis en œuvre.

Ce constat est partagé par INTERFEL². La filière « *Fruits et légumes frais* » sont les grands oubliés des lois EGALIM »³ Cette filière qui représente 90 % de la production nationale plaide pour un soutien à la consommation ainsi que pour la mise en place d'un guichet unique pour les appels à projet.

Le rapporteur spécial, Patrice Joly, s'inquiète non seulement de la baisse des produits d'origine biologique dans la consommation mais également de celle des produits agricoles en général. Il regrette que la

¹ Contribution écrite de la FNAB au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

² Association interprofessionnelle nationale qui vise à valoriser la filière et ses métiers, ainsi que d'encourager la consommation de fruits et légumes frais.

³ Cf. Audition d'INTERFEL par les rapporteurs spéciaux.

promesse d'un chèque alimentaire pendant la campagne présidentielle n'ait pas été réalisée à ce jour.

Il souhaite, par ailleurs mettre en exergue les projets alimentaires territoriaux (PAT) qui constituent des acteurs de résilience de l'agriculture en créant des écosystèmes alimentaires durables et locaux. Il se félicite que **l'indicateur de performance 1.2 Promotion de l'ancrage territorial ait pour cible 100 % en 2023**. En effet, « *la couverture géographique des projets alimentaires territoriaux a fortement augmenté en 2021, passant de 65 % à 97 %, sous le double effet de la simplification de la procédure de reconnaissance et d'un renforcement du soutien à l'émergence de ces projets dans le cadre du plan de relance.* »¹

Le rapporteur spécial, Vincent Segouin, s'interroge sur la pertinence du maintien de l'objectif de 18 % de SAU biologique eu égard à l'attrition des débouchés tandis que le rapporteur spécial, Patrice Joly, s'interroge sur la nature de cette attrition, conjoncturelle ou structurelle, déplorant le manque de données sur la filière biologique en général.

IV. LE PROGRAMME 215, UN BUDGET EN HAUSSE POUR UNE STRATÉGIE IMMOBILIÈRE ET INFORMATIQUE RATIONALISÉE

La dotation du programme 215 « Conduite et pilotage de l'agriculture » s'élève à 689,05 millions d'euros en AE et 674,99 millions d'euros en CP, soit une progression respective de 7,48 % en AE et 7,7 % en CP par rapport à la LFI pour 2022.

A. UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE

La dotation de l'action 04 « moyens communs », (110,69 millions d'euros en AE et 91,90 millions d'euros en CP) progresse respectivement de 35,74 % en AE et 22,47 % en CP par rapport à la LFI pour 2022, en raison de la politique immobilière du ministère.

En réponse à leurs interrogations, le secrétariat général a indiqué **la mise en œuvre d'un retour dans les biens domaniaux, en se séparant corrélativement des locations coûteuses**. Cette politique de rénovation est dotée à hauteur de 25,47 millions d'euros en AE et 10,03 millions d'euros en CP en 2023. Le secrétariat général a précisé que « *le ministère de l'agriculture*

¹ Cf. Page 101 du projet annuel de performances, annexé au projet de loi de finances pour 2023. En effet, la reconnaissance du PAT a été transférée aux Les directions régionales du ministère (DRAAF). / Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF), échelon pertinent pour instruire les demandes des porteurs de projet. En outre, le déploiement des PAT a été particulièrement soutenu par le plan de relance qui lui a consacré une enveloppe de 80 millions d'euros. Ce plan présente deux volets, comprenant d'une part, une subvention au porteur de projet pour financer en partie le diagnostic, l'élaboration d'un plan opérationnel d'actions et d'autre part, des aides aux investissements matériels ou immatériels.

et de la souveraineté alimentaire (MASA) est engagé dans la mise en œuvre de sa stratégie immobilière initiée dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de son administration centrale¹ [...].

Dans ce cadre, dès 2013 et jusqu'à fin 2015, le MASA a engagé des travaux importants concernant deux des cinq bâtiments du site de Varenne, pour environ 8 millions d'euros. Après une pause en 2016, le MASA a relancé en 2017 les études concernant les trois bâtiments restants. Les travaux de rénovation des bâtiments D et E ont respectivement été réceptionnés en 2020 et 2022. Les travaux du bâtiment C démarreront au 4^e trimestre 2022 pour se terminer fin 2023. Les travaux de Varenne sont financés par le programme 215 à hauteur de 2 millions d'euros en AE et 3,7 millions d'euros en CP en 2023, ainsi que par le programme 723. »²

La phase de programmation des travaux du site de Maine a débuté en 2022, à l'issue d'une étude de faisabilité. Le ministère prévoit de lancer un concours d'ici à la fin 2022 afin de recruter la maîtrise d'œuvre. Les travaux, estimés à 22 millions d'euros, devraient démarrer à la fin de l'année 2023 pour un emménagement au premier semestre 2026.

B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION INFORMATIQUE

La dotation pour les moyens prévus au titre de l'informatique progresse de 3,42 millions d'euros en AE et CP par rapport à la LFI pour 2022 pour s'établir à 34,07 millions d'euros en AE et 29,15 millions d'euros en CP.

Ces crédits sont consacrés à la modernisation des outils informatiques pour une meilleure prise en compte des missions de service public du ministère et de réactivité au service des usagers des systèmes d'information. Ainsi, le ministère devrait procéder en 2023 à la transition complète de ses applications informatiques vers les technologies du cloud, du conteneur et des composantes logicielles dites *cadriciels* qui permettent de simplifier la production d'interface avec les utilisateurs³.

¹ « Il a été validé par France Domaine et le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) en 2014 et qui va se prolonger désormais dans son nouveau SPSI, validé par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) le 30 juillet 2021 » in *Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux*.

² *Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux*.

³ Le *cadriciel* Orion sera supprimé.

TROISIÈME PARTIE

ANALYSE DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (CAS-DAR)

I. UN COMPTE DÉDIÉ À L’INNOVATION EN MATIÈRE AGRICOLE

Le Compte d’affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) a pour objet **d’accompagner la transformation des systèmes agricoles et de favoriser la transition des filières** face aux nouveaux défis. Il retrace en recettes le produit de la taxe sur le chiffre d’affaires des exploitants agricoles prévue à l’article 302 *bis* MB du code général des impôts et en dépenses, les opérations relatives au développement agricole et rural.

Cette mission a été conçue pour soutenir la mise en œuvre d’actions de recherche appliquée, d’études et d’expérimentations et de développement, pour détecter les innovations de terrain, permettre leur analyse et faciliter leur diffusion, notamment dans le cadre du **Programme national de développement agricole et rural (PNDAR)**.

A. LE PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL (PNDAR) 2022-2027

Le compte est étroitement lié au PNDAR car **il en finance les objectifs**. Le PNDAR 2014-2020 prolongé en 2021 visait à soutenir l’orientation de l’agriculture française vers la triple performance économique, environnementale et sociale.

Le PNDAR 2022-2027 met l’accent sur la transition agroécologique afin de prendre en compte la dimension environnementale et la création de valeur économique. Il tend à favoriser une diffusion plus large des connaissances et des méthodes en agroécologie, les innovations de rupture.

Ayant réduit les 21 objectifs du précédent PNDAR à **9**, **le PNDAR 2022-2027 cible la mobilisation en faveur de l’économie, de l’emploi et des territoires, d’autonomie** vis-à-vis des ressources fossiles et l’atténuation des émissions de gaz à effet de serre, **l’amélioration de la résilience de l’agriculture et des systèmes alimentaires** face aux changements globaux et aux aléas biotiques, climatiques et économiques, **et le bien-être animal**.

Objectifs du PNDAR 2022-2027

- 1) la création des chaînes de valeur équitables favorisant une **relocalisation des productions agricoles et la compétitivité des filières** et des entreprises¹ ;
- 2) le **renouvellement des générations** en agriculture par l'accompagnement de l'installation et la transmission, ainsi que l'amélioration de la qualité de vie au travail et les démarches de réflexion sur le sens des métiers en agriculture ;
- 3) **la réduction des émissions de gaz à effet de serre** de l'agriculture, et le développement des techniques permettant de stocker du carbone et sa valorisation ;
- 4) **l'autonomie protéique et azotée** de l'agriculture française et des territoires ;
- 5) la **valorisation et préservation de l'agrobiodiversité**² ;
- 6) l'adaptation des systèmes de production animale et végétale face aux aléas et au changement climatique, en s'appuyant notamment sur une gestion économe et efficiente de l'eau ;
- 7) la gestion intégrée de la santé animale et végétale³ ;
- 8) l'amélioration du bien-être animal ainsi que la poursuite des transitions pour rester acteur des marchés et générer de la valeur au sein des filières ;
- 9) et **la mobilisation du levier du numérique** pour soutenir la conception, le pilotage, le déploiement et la valorisation de systèmes de production agricole innovants et performants.

Source : projet annuel de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2023

Le CAS-DAR finance les démarches entreprises au titre de ces 9 objectifs, dans le cadre des programmes 775 et 776.

¹ « Transition vers l'économie circulaire et développement de nouvelles filières de diversification, de systèmes alimentaires territorialisés, renforcement des qualités nutritionnelles et organoleptiques de l'alimentation, valorisation des modes de production agroécologiques (dont l'agriculture biologique et la haute valeur environnementale (HVE)) » In Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

² Cet objectif devrait être réalisé « en diversifiant les productions à différentes échelles (du niveau intra-parcellaire au niveau paysager), en mobilisant la sélection génétique et en favorisant les complémentarités élevage-culture » In Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

³ Cet objectif devrait être réalisé « en développant la place des mesures préventives ou alternatives à l'utilisation de produits phytosanitaires de synthèse ou d'antimicrobiens (gestion de l'assolement, sélection génétique, biocontrôle, méthodes de biosécurité, gestion mécanique, etc...), en particulier pour anticiper et préparer des évolutions réglementaires telles que le non-renouvellement de l'approbation de substances actives au niveau européen, en synergie avec les actions des plans Écophyto et Écoantibio. » In Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

B. DES PROGRAMMES TOURNÉS VERS LE DÉVELOPPEMENT ET LA RECHERCHE

1. Le programme 775 « Développement et transfert en agriculture »

Ce programme tend à financer le **renouvellement par les agriculteurs de la conception des systèmes agricoles plus innovants et performants** d'un point de vue économique, environnemental et social, en mettant en œuvre des principes agroécologiques¹. Il comprend **deux actions** :

- 01 – Développement et transfert ;
- 02 – Fonction support.

2. Le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »

Le programme 776 vise à **soutenir le cercle vertueux de l'innovation** dès l'émergence des projets, notamment dans le domaine de la transition agroécologique, tout en favorisant une dynamique de capitalisation, de diffusion massive, impliquant notamment le conseil et la formation agricole². Ses crédits sont rassemblés au sein de deux actions :

- 01 – Recherche appliquée et innovation ;
- 02 – Fonction support.

II. LA RECONDUCTION DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE DU CAS-DAR

Chacun des programmes est doté d'un objectif qui a été reconduit en 2023.

Pour le programme 775, l'objectif est le suivant : *« Orienter l'action des structures chargées du conseil aux agriculteurs et de l'accompagnement des démarches collectives de développement, en cohérence avec les objectifs principaux du PNDAR : accompagner les transitions des exploitations agricoles vers des systèmes plus résilients et sobres en intrants, tenant compte des besoins des agriculteurs, des consommateurs et des attentes des citoyens, par le conseil dans le cadre de démarches collectives, le transfert de connaissances, de méthodes et d'outils actionnables par les agriculteurs, le développement des compétences ».*

¹ À cet effet, le programme mobilise le réseau des chambres d'agriculture, les organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), les organismes de sélection animale (OS), les dynamiques de groupes, les démarches territorialisées et les approches interfilières agricoles. In Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

² Ce programme fait appel au réseau des instituts techniques agricoles (ITA) ainsi qu'à l'ensemble des acteurs de la recherche, de l'enseignement et du développement dans le cadre de partenariats. In Réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux.

Il vise à transmettre aux agriculteurs les éléments à caractère scientifique, organisationnel et technique nécessaires à l'évolution de leur activité vers une agriculture performante, du point de vue économique, environnemental et social.

S'agissant du programme 776, l'objectif est le suivant : « *Renforcer le continuum entre recherche et innovation agricole pour accélérer l'émergence et l'appropriation d'innovations répondant aux enjeux d'une quadruple performance sociale, économique, sanitaire et environnementale.* »

En effet, la recherche ne peut être coupée de son application dans le monde agricole. Il convient de développer des partenariats et des synergies entre l'ensemble des acteurs que sont les instituts techniques agricoles, les chambres d'agriculture, les organismes de développement agricole et rural, la recherche publique, les établissements d'enseignement supérieur et technique agricole.

III. UNE SOUS-CONSOMMATION CONTESTABLE DES CRÉDITS

Les crédits du CAS-DAR contribuent à la souveraineté alimentaire, à la résilience aux aléas économiques, climatiques et sanitaires, notamment via la transition agroécologique des exploitations agricoles vers des systèmes sobres.

A. DES RECETTES SUPÉRIEURES AU PLAFOND DEPUIS 2018

Le CAS-DAR reste plafonné et stable à 126 millions d'euros dans le PLF 2023.

Ce fonds est financé par les agriculteurs. Les recettes du compte d'affectation spéciale proviennent, en effet, de l'intégralité depuis 2015¹, de la taxe « **développement agricole et rural** » qui est calculée sur le chiffre d'affaires total des exploitations agricoles², sans distinction du type ou du mode de production.

D'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux, la prévision de recettes du CAS-DAR s'établirait entre **143 millions d'euros et 148 millions d'euros, dépassant ainsi une fois de plus le seuil de dépenses autorisé sur le CAS-DAR de 126 millions d'euros depuis 2016.**

¹ Avant 2014, le CAS-DAR ne recevait que 85 % des recettes collectées.

² Forfait de 90 euros + 0,19 % du chiffre d'affaires jusqu'à 370 000 euros + 0,05 % au-delà.

Exécution des recettes et des dépenses du CAS-DAR

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses (CP)	Plafond
2009	113,50	110,55	113,5 en AE et 118,5 en CP
2010	105,06	108,50	114,5 en AE et 119,5 en CP
2011	110,45	108,38	110,5
2012	116,75	114,35	110,5
2013	120,47	106,98	110,5
2014	117,10	132,40	125,5
2015	137,10	131,20	147,5
2016	130,80	129,20	147,5
2017	133,4	128,9	147,5
2018	136,5	131,2	136
2019	142,9	130,5	136
2020	140,3	127,1	136
2021	138,4	113,7	126

Source : d'après les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

La prévision de recettes est fondée sur la publication par l'INSEE du compte prévisionnel de l'agriculture pour 2021 qui serait en augmentation de 7,5 % par rapport à celui de 2020. Au 31 juillet 2022, la recette s'établissait déjà à 119,18 millions d'euros, soit 4,46 millions d'euros supplémentaires par rapport à la même période en 2021 qui avait été impactée par la crise de la COVID.

La recette de 2022 devrait donc dépasser le plafond de la LFI d'un montant de 17 à 22 millions d'euros.

En dépit d'une prévision de recettes de 143 à 148 millions d'euros pour 2022, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la reconduction du montant de 126 millions d'euros en AE et CP pour le PLF 2023.

B. UNE GESTION FINANCIÈRE COMPLEXE

1. Une lisibilité du compte affectée par les reports

Rappelons à titre liminaire que la gestion budgétaire et comptable du CAS-DAR est soumise aux règles suivantes quant aux reports.

a) Règles relatives aux crédits budgétaires

Les crédits budgétaires (AE et CP) sont ouverts à hauteur des montants prévus en loi de finances initiale qui se basent sur une estimation du montant de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles.

Les AE et les CP budgétaires non consommés en fin d'année donnent lieu un arrêté de report sur l'année suivante. Les raisons en sont multiples. Un porteur de projet peut, à titre d'illustration, demander une prolongation de son projet ce qui diffère les décaissements prévus.

À titre d'illustration, un arrêté de report des crédits budgétaires de 2020 pour un montant de 4 millions d'euros en AE et 76 millions d'euros en CP, en date du 12 mars 2021, a permis d'augmenter de 17 % les crédits, ce qui représente une dotation de 11 millions d'euros par rapport à 2019.

En outre, il convient de relever **qu'une partie des crédits ouverts sont en réalité gagés sur des projets déjà engagés.** Le niveau élevé des reports de crédits de paiement résulte des crédits non consommés qui proviennent principalement des restes à payer. Un programme financé par le CAS-DAR fait l'objet de paiements répartis sur plusieurs années. Ces restes à payer sont identifiés dans le tableau, infra, dans la colonne « Solde ». Ces montants représentent les futures sommes qui devront être décaissées au titre de programmes engagés sur les années antérieures. Ces restes à payer viennent augmenter d'autant les montants des crédits ouverts.

b) Règles relatives aux recettes

Si la recette est supérieure au montant ouvert en LFI, cette ressource supplémentaire ne peut être engagée à moins d'une ouverture de crédits. Cette dernière prend deux formes, celle d'un arrêté conjoint d'ouverture en gestion de l'excédent de recettes constaté, entre le ministre chargé de l'agriculture et celui chargé des comptes publics ou d'une utilisation d'excédents de recettes autorisée en loi de finances rectificative, y compris pour les années antérieures. Ces ouvertures de crédits supplémentaires apportent une souplesse de gestion en dépit du plafond. Toutefois, elle n'est en rien obligatoire.

À titre d'illustration, un arrêté du 16 décembre 2020 a autorisé l'ouverture de crédits budgétaires de 2020 pour un montant de 2 millions d'euros en AE et en CP.

La loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021 a ouvert des crédits supplémentaires à hauteur de 10 millions d'euros en AE¹ et CP après constatations d'un surplus de recettes de 12 millions d'euros. Les 2 millions d'euros restants ont été affectés sur le solde comptable du CAS-DAR.

¹ 2,7 millions d'euros ont été affectés au programme 775 et 7,3 millions d'euros pour le programme 776 afin de soutenir les actions de recherche et développement, notamment pour sortir du glyphosate, améliorer le bien-être animal ou l'autonomie protéique.

L'excédent de recettes non engagé demeure sur le compte et est affecté sur le solde comptable du CAS-DAR, en application du II. de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹.

Le solde du plan comptable constaté sur le CAS au 31 décembre 2021 s'établissait à 117,9 millions d'euros contre 93,2 millions d'euros, soit une augmentation de 24,7 % par rapport à l'an dernier, essentiellement due à la progression des restes à payer en raison de la prolongation d'un grand nombre de projets pendant la crise de la COVID.

En effet, ce solde se décomposait en deux parties, au 31 décembre 2021 :

- les restes à payer sur les engagements des années antérieures, par nature indisponibles, à hauteur de 76 % ;

- les crédits de paiement correspondant aux autorisations d'engagements non ouvertes, à hauteur de 24 % du montant du solde. Ils ne peuvent être disponibles que sur autorisation en loi de finances.

2. Une sous-consommation constatée ces dernières années

En 2020, l'exécution était en retrait par rapport à 2019, de 2,9 % en AE et de 2,6 % en CP. Cette contraction de la consommation des crédits s'est poursuivie en 2021 par rapport à 2020, respectivement de 4,7 % en AE et de 10,6 % en CP.

Comme constaté par la Cour des comptes² « *Ce faible taux d'exécution [en 2021] s'explique par (i) des ouvertures de crédits calculées sur le montant prévisionnel de la taxe recouvrée sans les reports des exercices précédents, inhérents au caractère pluriannuel des opérations, (ii) des prévisions de recettes particulièrement prudentes et (iii) des modalités de gestion complexes qui retardent les décaissements* ».

¹ « II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale. [...] »

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte. »

² Cf. page 5 de la note d'exécution budgétaire du Compte d'affectation spéciale Développement agricole et rurale de 2021.

S'agissant de l'évolution des crédits du CAS-DAR depuis 2015, le tableau ci-dessous, en lecture combinée avec le tableau supra, met en évidence, trois tendances :

- **une ouverture de crédits annuelle structurellement supérieure aux montants disponibles**, en raison des restes à payer ou « solde » ;
- **une sous-consommation des crédits par rapport aux recettes**, depuis 2009 (sauf 2010 et 2014), en combinant la lecture du tableau avec celui des recettes supra ;
- **une dynamique des recettes qui dépasse le plafond** depuis 2018.

Les rapporteurs précisent que **les crédits en AE et CP** de la première colonne correspondent aux crédits ouverts en LFI, dans la limite de la recette du CAS-DAR, majorés des reports de crédits de l'année N-1 sur l'année N et des éventuelles ouvertures de crédits en gestion¹.

Évolution de 2015 à 2023 des AE et CP du CAS-DAR en euros

	Crédits ²		Exécution ³		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2015	138 958 426	180 206 929	137 346 485	131 320 500	1 611 941	48 886 429
2016	132 423 401	179 697 888	126 045 839	129 207 058	6 377 562	50 490 830
2017	139 797 774	183 911 042	131 669 045	128 949 787	8 128 729	54 961 255
2018	139 694 988	190 961 255	131 655 785	131 220 395	8 039 203	59 740 860
2019	144 411 404	195 740 860	139 475 784	130 480 516	4 935 620	65 260 344
2020	141 091 317	203 260 344	135 457 011	127 146 729	5 634 306	76 113 615
2021	139 695 593	212 113 614	126 400 574	113 716 634	13 295 019	98 396 979
2022⁽¹⁾	136 639 043	224 396 979	136 639 043	151 083 237	0	73 313 742
2023⁽¹⁾	126 000 000	199 313 742	126 000 000	126 000 000	0	73 313 742

⁽¹⁾ Prévisions.

Source : d'après les données recueillies dans les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

Les reports de crédits de 2021 sur 2022 d'un montant de 10 639 043 euros en AE et de 98 396 979 euros en CP, **se sont ajoutés à la programmation budgétaire en AE et CP** de 126 millions d'euros en AE et CP pour conduire à une **prévision de crédits pour 2022 de 136 639 043 euros en AE et 224 396 979 euros en CP**.

¹ Décret de virement, arrêté, loi de finances rectificative.

² Les crédits en AE et CP correspondent aux crédits ouverts en LFI, dans la limite de la recette du CAS-DAR, majorés des reports de crédits de l'année N-1 sur l'année N et des éventuelles ouvertures de crédits en gestion (décret de virement, arrêté, LFR).

³ L'exécution en AE est minorée des retraits sur engagements des années antérieures (données Chorus).

Pour 2023, la programmation budgétaire en AE et CP est de 126 millions d'euros. En revanche la recette en 2023 ne sera estimée par l'INSEE, que mi-décembre, en tenant compte des récoltes et des prix de vente 2022. Le MASA a donc prévu de consommer l'ensemble des crédits autorisés.

3. Un nécessaire renfort de la recherche en matière agricole

Force est de constater que des recettes supérieures au plafond combiné à une tendance à la sous-consommation des crédits, constatée par la Cour des comptes, conduisent à une accumulation de ressources susceptibles d'être mobilisées pour financer les dépenses du compte. Elle serait de l'ordre d'un peu plus de 28 millions d'euros¹, au 31 décembre 2021.

Or, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la sous-consommation des crédits disponibles, à l'aune des défis auxquels fait face le monde agricole. Ils affirment 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, 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.

Ils relèvent que le programme d'investissement d'avenir PIA4 et celui de France 2030 ciblent le secteur agricole et agroalimentaire² comprenant :

- des mesures de soutien à la recherche sur la robotique agricole, le numérique, la recherche variétale, le biocontrôle pour 428 millions d'euros ;

- des mesures de soutien à la recherche sur le microbiome, les systèmes alimentaires, les protéines, les ferments du futur, les emballages, pour 449 millions d'euros.

- des mesures d'industrialisation et de déploiement des innovations pour 1,5 milliard d'euros, **qui portent sur trois grandes thématiques : la troisième révolution agricole, la transition des filières agricoles et agroalimentaires, et le développement de la filière forêt-bois ;**

- un volet « fonds propres » doté de 500 millions d'euros qui doit notamment permettre de soutenir des projets innovants d'installation agricole.

¹ Solde comptable en 2021 (117,9 millions d'euros) x proportion des crédits de paiement correspondant aux autorisations d'engagements non ouvertes (24 %).

² Cf. « systèmes agricoles durables et équipements agricoles contribuant à la transition écologique » (SADEA) et « alimentation durable et favorable à la santé » (ADFS).

IV. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES PROGRAMMES RECONDUITE EN 2023

A. LE PROGRAMME 775, UNE DOTATION DE PLUS DE 60 MILLIONS D'EUROS POUR LA CONCEPTION DE SYSTÈMES AGRICOLES PLUS INNOVANTS ET PERFORMANTS

La dotation du programme 775 « Développement et transfert en agriculture », stable par rapport à la LFI pour 2022, s'élève à 60,48 millions d'euros en AE et CP.

A titre d'exemple, ce programme a soutenu l'agriculture biologique¹ en 2021, à hauteur de 5,5% de sa dotation, dans le cadre d'appel à projets tels que « *Animation des groupements d'intérêts économique et environnemental (GIEE)* » qui appuie des collectifs d'agriculteurs en transition écologique dont certains sont en agriculture biologique ou se convertissent à l'agriculture biologique.

En 2022, le montant dédié aux appels à projets dans la maquette prévisionnelle représentait 9,1 millions d'euros pour le programme 775 (soit 14,3 % du montant prévisionnel des engagements, report compris)

B. LE PROGRAMME 776, PLUS DE 65 MILLIONS D'EUROS POUR LA RECHERCHE APPLIQUÉE ET L'INNOVATION

Les crédits du programme 776 « recherche appliquée et innovation en agriculture » s'élèvent, comme l'an dernier, à 65,52 millions d'euros en AE et CP.

Pour poursuivre l'exemple de l'agriculture biologique, la dotation du programme a été utilisée à hauteur de 12,28 % des AE, dans le cadre des programmes annuels des instituts techniques agricoles (ITA) ou des projets lauréats d'appels à projets.

En 2022, le montant dédié aux appels à projets dans la maquette prévisionnelle représentait 25,94 millions d'euros pour le programme 776 (soit 35,5% du montant prévisionnel des engagements, reports compris)

Rappelons que ces projets de recherche appliquée et de développement agricole et les programmes annuels des instituts techniques agricoles financés par le CASDAR doivent produire des résultats utilisables par les agriculteurs car les recettes du CAS-DAR proviennent de la taxe sur les exploitations agricoles. En conséquence, la plupart des projets sont réalisés sous le mode innovation non protégée.

¹ Ce soutien est intervenu via les programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) coordonnés par les chambres régionales d'agriculture et par les programmes annuels des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR).

Toutefois, certains projets donnent lieu à des accords de propriété intellectuelle. Douze travaux menés par les instituts techniques agricoles en 2021 ont fait l'objet d'un accord de propriété intellectuelle. En revanche, 5 238 articles ont été publiés dans la presse nationale, 6 053 articles sur le web, 255 articles dans des revues à comité de lecture, 366 publications dans des actes de colloques et 171 publications de livres ou brochures.

Les recettes du compte proviennent de la taxe « développement agricole et rural » qui est calculée sur le chiffre d'affaires total des exploitations agricoles¹, sans distinction du type ou du mode de production.

¹ Forfait de 90 euros + 0,19 % du chiffre d'affaires jusqu'à 370 000 euros + 0,05 % au-delà.

LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

L'Assemblée nationale a adopté les quatre amendements de crédit suivants.

Le premier amendement, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, est le n° 2074 de M. Benoit et plusieurs de ses collègues, qui **vise à abonder de 5 millions d'euros le programme « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt »**. En contrepartie, il minore du même montant le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». Il a pour objet de **permettre au fonds « Avenir bio »** qui est géré par l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique, **de soutenir la filière bio**.

Si le rapporteur spécial, Patrice Joly, est favorable à cet amendement de crédit, le rapporteur spécial, Vincent Segouin, ne considère pas que l'avenir de la filière bio dépende de campagnes de communication mais plutôt de l'adéquation entre l'offre et la demande de bio qui est contrainte par un pouvoir d'achat en diminution constante ;

Le deuxième amendement n° 3269, issu du Gouvernement et qui a été retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution, dote de 10 millions d'euros **le programme « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt »**. **Ces crédits supplémentaires sont destinés à financer l'ONF** dans ses missions, et en particulier dans le cadre de la défense contre les incendies.

Si votre rapporteur spécial, Patrice Joly, est favorable au soutien de l'ONF par un financement de ses moyens humains, de fonctionnement et d'investissement, le rapporteur spécial, Vincent Segouin, tient à souligner l'amélioration financière de l'ONF depuis 2021 ainsi que la nécessité de maintenir le cap de la maîtrise des dépenses publiques ;

Le troisième amendement, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, est le n° 2622 de Mme Anne-Laurence Petel et plusieurs de ses collègues, qui **vise créer un nouveau programme « Soutien aux associations de protection animale et aux refuges »**. Il le dote de 1 million d'euros, en provenance du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

Le rapporteur spécial, Patrice Joly se déclare favorable à l'amendement de ses collègues députés mais s'interroge sur la nécessité de créer un nouveau programme alors qu'une ligne budgétaire « protection des animaux » existe dans l'Action 02 du programme 206. Le rapporteur spécial, Vincent Segouin, ne considère pas le changement de maquette ou la dotation, comme étant appropriés. Les crédits de paiement pour la protection des animaux dans le PLF pour 2023, s'élèvent à 375 635 euros.

Le quatrième et dernier amendement de crédit n° 3295, issu du Gouvernement et qui a été retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution, **tend à rétablir les crédits gagés** sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », en raison du gage à l'amendement sur la protection des animaux.

Un amendement sur la maquette de performance, n° 3263, issu du Gouvernement et qui a été retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution, du gouvernement, **visent à intégrer à l'Etat G, l'objectif et l'indicateur de performance du programme 381**, TO-DE, présentés dans le projet annuel de performance.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 41 C (nouveau)

Statut des biens nécessaires à l'exercice des missions du contrôle qui ont été déléguées et qui portent sur le transport des denrées périssables sous température dirigée

Le présent article précise le statut des biens nécessaires à l'exercice des missions de contrôle qui ont été déléguées à un tiers et qui portent sur le transport des denrées périssables sous température dirigée

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA DÉLÉGATION À DES TIERS DU CONTRÔLE TECHNIQUE DU TRANSPORT DES DENRÉES PÉRISSABLES SOUS TEMPÉRATURE DIRIGÉE

Le 6° du II de l'article L. 231-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) dispose qu'il doit être **procédé au contrôle des conditions techniques du transport des denrées alimentaires sous température dirigée, dans l'intérêt de la protection de la santé publique.**

Le transport sous température dirigée se définit par l'ensemble des moyens mis en place permettant de garantir la maîtrise des températures lors du transport de produits non stables.

L'article L. 231-4-1 du CRPM prévoit qu'un décret en Conseil d'État organise les modalités de la délégation de ce contrôle à des tiers.

Ce décret¹, publié le 2 octobre 2020, a réécrit l'article R. 231-49 du CRPM.

¹ Cf. Article 6 du décret n° 2020-1218 du 2 octobre 2020 relatif aux conditions techniques du transport des denrées périssables sous température dirigée.

A. LA PORTÉE DE LA DÉLÉGATION

Le I de l'article R. 231-49 du CRPM dernier dispose que le ministre chargé de l'agriculture peut **déléguer à un organisme tiers les missions** suivantes :

- **l'examen de la conformité des engins de transport des denrées alimentaires sous température dirigée, conformément aux normes techniques**, ainsi que la délivrance des attestations de conformité à ces normes¹;

- **les opérations relatives à la base de données de délivrance de ces attestations**, c'est-à-dire sa conception, sa gestion, sa maintenance, son contrôle ainsi que les droits et modalités d'accès par internet²;

- **l'instruction des demandes de reconnaissance des centres de tests** pour l'examen de conformité aux normes techniques, notamment la conduite du processus de leur évaluation technique, ainsi que la rédaction du référentiel des tests et examens réalisés par ces centres³.

B. LES CONDITIONS DE L'OCTROI DE LA DÉLÉGATION

Le II de l'article R. 231-49 du CRPM conditionne l'octroi de la délégation au respect par le délégataire des conditions suivantes :

1° la possession de « *l'expertise, l'équipement et les infrastructures nécessaires* » ;

2° un personnel « *qualifié et expérimenté, en nombre suffisant* » ;

3° les « *garanties d'indépendance, d'impartialité et de confidentialité ...* ».

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PRÉCISION SUR LE STATUT DES BIENS NÉCESSAIRES AUX MISSIONS DE CONTRÔLE DU DÉLÉGATAIRE

Le présent article additionnel est issu de l'amendement n° 2793 du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution.

Il tend à préciser **le statut des biens nécessaires à l'exercice des missions du contrôle qui ont été déléguées à un tiers et qui portent sur le transport des denrées périssables sous température dirigée.**

¹ Cf. 1° et 2° du I de l'article L. 231-4-1 du CRPM.

² Cf. 3° du I de l'article L. 231-4-1 du CRPM.

³ Cf. 4° du I de l'article L. 231-4-1 du CRPM.

À cet effet, le I du présent article complète l'article L. 231-4-1 du CRPM, avec deux alinéas disposant respectivement que ces biens :

- demeurent la propriété de l'organisme délégataire lorsqu'ils n'ont pas été apportés par la personne publique délégante, sauf stipulation contraire de la convention de délégation ;

- et ne peuvent être cédés à des tiers pendant la durée de la délégation, sauf autorisation de la personne publique. Cette disposition est justifiée par la nécessité de garantir la continuité du service public.

Le II du présent article précise son application temporelle. Ces nouvelles dispositions sont applicables aux conventions de délégation du contrôle de transport des denrées périssables sous température dirigée, en cours d'exécution à la date de publication de la présente loi.

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE NÉCESSAIRE CLARIFICATION

L'actuelle qualification de ces biens qui sont nécessaires à l'exercice des missions de contrôle et qui n'ont pas été apportés par la personne publique est source d'insécurité juridique. Cela concerne notamment les tunnels de tests des camions frigorifiques, qui permettent de réaliser les essais de conformité de ces camions à la réglementation du transport frigorifique.

Le manque de précision sur leur statut crée un vide juridique qui fragilise l'exécution de la mission de contrôle effectuée par le délégataire ainsi que les conditions de renouvellement de la délégation.

En effet, **ces biens peuvent être dans certains cas qualifiés de biens de retour**, indispensables à l'exécution du service public et en conséquence, retourner à la personne publique en fin de délégation. Or, si ce retour s'effectue gratuitement, il reviendrait toutefois au ministère en charge de l'Agriculture d'indemniser le délégataire de la valeur non amortie de ces biens, alors même que le programme 206 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires durables », ne dispose pas des crédits pour y procéder.

Le présent article lève donc toute ambiguïté quant au statut de ces biens qui n'ont pas été apportés par la personne publique délégante et qui contribuent à l'exécution des missions de service public de contrôle par le délégataire **des conditions techniques du transport des denrées alimentaires sous température dirigée.**

Décision de la commission : les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification

ARTICLE 41 D (nouveau)

Répartition entre les régions des dotations relatives au transfert de la gestion des aides non surfaciques du second pilier de la PAC ainsi que de celles des sites terrestres classés Natura 2000

Le présent article prévoit :

- de répartir la dotation budgétaire de 100 millions d'euros du programme 149 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » entre les régions au titre du transfert des aides non surfaciques du développement rural du second pilier de la nouvelle PAC 2023-2027 ;

- d'instituer et de répartir une dotation de 13 219 064 euros au profit des régions pour la gestion des sites terrestres Natura 2000 à compter du 1^{er} janvier 2023.

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE TRANSFERT AUX RÉGIONS DE LA GESTION DES AIDES NON SURFACIQUES DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET DE LA GESTION DES SITES TERRESTRES NATURA 2000

A. LE TRANSFERT AUX RÉGIONS DES AIDES NON SURFACIQUES EN 2023

1. La gestion des aides non surfaciques du second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC)

Dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), l'Union européenne a mis en place une politique consacrée au développement rural financée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Il s'agit du second pilier de la PAC¹. Parmi les aides relevant de ce pilier, on compte les mesures non surfaciques car ne relevant pas d'une déclaration de surface, notamment :

- les aides aux investissements (comme par exemple les PCAE – plans de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles) ;

- les aides à l'installation (dotation au « jeune agriculteur » et au « nouvel agriculteur ») ;

- les aides aux instruments de stabilisation du revenu ;

¹ Le premier pilier de la PAC tend à soutenir les marchés et les revenus agricoles.

- les aides à la coopération (organisation de producteurs) ;
- les aides à l'échange de connaissances et à la diffusion d'informations (conseil) ;
- les programmes « Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale » (LEADER) ;
- la forêt ;
- les Mesures agroenvironnementales et Climatiques (MAEC) non surfaciques (ruches et races menacées) ;
- et la nouvelle MAEC forfaitaire (transition agroécologique).

Ces aides non surfaciques sont à ce jour traitées par les services déconcentrés de l'État.

2. Leur transfert aux régions dans le cadre de la nouvelle PAC

La nouvelle PAC portant sur la période 2023-2027, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023. En effet, le Plan stratégique national de la France, qui en décline les objectifs, a été approuvé par la commission européenne le 31 août dernier.

Le pilotage des aides non surfaciques du FEADER sera alors confié aux régions qui deviendront en conséquence, l'autorité de gestion du soutien aux investissements, des aides à l'installation des jeunes agriculteurs ainsi que des aides au développement local, à l'exception de Mayotte où les aides non surfaciques demeurent sous l'autorité de l'État.

En outre, **l'État conservera la gestion du premier pilier ainsi que celle des dispositifs surfaciques** : l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), soutien à l'agriculture biologique et mesures agro-environnementales et climatiques liées à la surface et assimilés à des aides surfaciques.

B. LE TRANSFERT AUX RÉGIONS DE LA GESTION DES SITES NATURA 2000

Le réseau Natura 2000 est constitué d'un ensemble de sites naturels, terrestres et marins qui vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats particulièrement menacés, et à forts enjeux de conservation en Europe. Il rassemble 1 756 sites situés en métropole, couvrant environ 13 % de la surface terrestre et 35 % de la zone économique exclusive métropolitaine.

Il convient de distinguer la période avant et après le 1^{er} janvier 2023, date de la mise en œuvre de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration (dite loi 3DS)¹

1. Une approche contractuelle et volontaire du pilotage par les régions avant la mise en œuvre de la loi 3DS

L'approche française de Natura 2000 est jusqu'au 31 décembre 2022, à la fois contractuelle et volontaire. Les sites Natura 2000 terrestres ont vocation à être gérés par une collectivité territoriale, sur la base du volontariat. **À défaut de collectivité volontaire, le préfet est l'autorité compétente.**

Il convient de relever que le comité de pilotage (COFIL) de gouvernance locale rassemble aujourd'hui l'ensemble des acteurs concernés, c'est-à-dire, les services de l'État, toutes les collectivités territoriales incluses dans le périmètre du site et les acteurs socioprofessionnels concernés.

2. Une compétence désormais exclusive des régions pour les sites terrestres à compter du 1^{er} janvier 2023

La loi 3DS² décentralise la gestion des sites Natura 2000 **exclusivement terrestres, au profit des régions**, collectivités cheffes de file naturelles en matière de biodiversité.

En conséquence, elle a modifié les articles L. 414-1 et suivants du code de l'environnement afin de **transférer le rôle d'autorité administrative, qui est occupé par le préfet de département, aux régions**. Ces dernières seront notamment en charge, à partir de 2023, de la constitution du comité de pilotage (COFIL) du site Natura 2000 avant désignation de la présidence du COFIL, de l'approbation et du suivi de la mise en œuvre du document d'objectifs (DOCOB).

En revanche sont exclues du nouveau périmètre de décentralisation, les missions de désignation des sites Natura 2000 ainsi que l'instruction des évaluations des incidences Natura 2000.

¹ Cf. Article 61 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

² Cf. Article 61 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA RÉPARTITION ENTRE LES RÉGIONS DES DOTATIONS DE L'ÉTAT POUR LE TRANSFERT DE LA GESTION DES AIDES NON SURFACIQUES ET DES SITES TERRESTRES NATURA 2000

Le présent article additionnel est issu de l'amendement n° 2778 du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution.

Cet article présente un double objet, celui de répartir entre les régions la dotation nécessaire, d'une part, à la gestion des aides non surfaciques, et d'autre part, à celle des sites terrestres Natura 2000.

A. LA RÉPARTITION DE LA DOTATION DE 100 MILLIONS D'EUROS POUR LES AIDES NON SURFACIQUES

Le I du présent article **prévoit la répartition entre les régions de la dotation de 100 millions d'euros**, budgétée dans le cadre de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » afin de financer les nouvelles compétences des régions en matière d'aides non surfaciques.

À cet effet, le I du présent article dispose qu'il est institué une dotation de 100 millions d'euros par an au « *profit des régions, de la collectivité de Corse et des départements ou régions d'outre-mer compétents afin de les accompagner* » pour exercer leur compétence de gestion des aides énumérées au VI de l'article 78 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.¹

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Ce transfert concerne la période de programmation du FEADER débutant en 2023. La répartition entre les différentes régions est la suivante :

Régions	Montants en euros
Auvergne-Rhône-Alpes	17 092 515
Bourgogne-Franche-Comté	9 007 157
Bretagne	9 516 234
Centre-Val-de-Loire	3 848 963
Grand Est	6 334 715
Hauts-de-France	3 764 951
Île-de-France	840 733
Nouvelle-Aquitaine	10 759 845
Normandie	5 668 202
Occitanie	15 625 114
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3 449 494
Régions	Montants en euros
Pays-de-la-Loire	9 272 710
Corse	1 236 828
Guadeloupe	935 730
Guyane	594 788
Martinique	640 427
La Réunion	1 411 594

Source : Article 41 D du projet de loi de finances pour 2023

B. LA RÉPARTITION DE LA DOTATION DE 13,2 MILLIONS D'EUROS POUR LA GESTION DES SITES TERRESTRES NATURA 2000

Le second objet du présent article est de mettre en œuvre **le transfert de la gestion des sites Natura 2000 terrestres aux régions, conformément à la loi 3DS.**

À cet effet, **le paragraphe II dudit article institue une dotation d'un montant de 13 219 064 euros au profit des régions** aux fins de financement des dépenses d'intervention associées à l'exercice de cette compétence.

Cette dotation est inscrite au programme 113 « paysages, eau et biodiversité » de la mission « mission Écologie, développement et mobilité durables » relevant du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et est budgétisée jusqu'en 2027.

La répartition est la suivante :

Régions	Montants en euros
Auvergne-Rhône-Alpes	1 726 835
Bourgogne-Franche-Comté	1 341 116
Bretagne	355 462
Centre-Val-de-Loire	562 582
Corse	177 924
Grand Est	2 261 054
Hauts-de-France	313 110
Île-de-France	455 758
Nouvelle-Aquitaine	2 401 301
Normandie	782 945
Occitanie	1 325 330
Provence-Alpes-Côte d'Azur	413 574
Pays de la Loire	1 102 073

Source : Article 41 D du projet de loi de finances pour 2023

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE RÉPARTITION NÉCESSAIRE DES DOTATIONS ENTRE LES RÉGIONS

A. LA MISE EN ŒUVRE DU TRANSFERT DES AIDES NON SURFACIQUES AUX RÉGIONS

Les rapporteurs spéciaux rappellent que la dotation de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement abonde la nouvelle sous-action « PAC 2023 2027 - Transferts aux conseils régionaux » de l'action 23 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt » de la mission.

Cette dotation doit permettre de financer le transfert vers les conseils régionaux des mesures non surfaciques qui consistent essentiellement en des aides à l'installation et à l'investissement. Elle provient du budget du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire à hauteur de 91,55 millions d'euros et de 8,45 millions d'euros du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Une ordonnance du 26 janvier 2022 relative à la gestion du FEADER¹ a préalablement modifié le VI de l'article 78 de la loi précitée afin de confier la gestion de ces aides non surfaciques du FEADER aux régions.

La ventilation de la dotation entre les régions a été effectuée, en accord avec l'Association des Régions de France, et vise à garantir à chacune d'entre elles, le niveau de financement nécessaire pour faire face à leurs nouvelles compétences de gestion des aides non surfaciques.

Enfin, les rapporteurs spéciaux relèvent qu'une mission d'inspection conduite par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection générale de l'administration, a été lancée au début du mois d'octobre afin d'évaluer les besoins de transferts d'emplois à temps plein (ETP) entre l'État et les régions afin de gérer les fonds du FEADER.

B. LA DÉCENTRALISATION DE LA GESTION DES SITES TERRESTRES NATURA 2000 AUX RÉGIONS

Les rapporteurs spéciaux observent que les nouvelles dispositions de la loi 3DS renforcent **l'engagement des régions dans la gestion du réseau terrestre Natura 2000, en cohérence avec leur rôle de cheffes de file en matière de biodiversité et d'aménagement du territoire.**

Par ailleurs, la région constitue également l'autorité de gestion des fonds européens mobilisables à l'appui des contrats Natura 2000.

Le présent article met donc en œuvre la décentralisation prévue au 1^{er} janvier 2023 par la loi 3DS, en instituant une dotation répartie entre les régions nécessaire pour l'exercice de leurs missions conformément à la loi.

Décision de la commission : les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

¹ Ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022 relative à la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural au titre de la programmation débutant en 2023 ;

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

- Mme Sophie DELAPORTE, secrétaire générale ;
- M. Sébastien COLLIAT, chef du service des affaires financières, sociales et logistiques ;
- Mme Valérie MAQUÈRE, déléguée au pilotage et à la transformation.

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

- M. Philippe DUCLAUD, directeur général adjoint.

Direction générale de l'alimentation (DGAL)

- Mme Maud FAIPOUX, directrice générale ;
- Mme Stéphanie FLAUTO, chef du service du pilotage de la performance sanitaire et de l'international ;
- M. Philippe SAPPEY, sous-directeur du pilotage des ressources et des services ;
- M. Frédéric LEQUEVRE, adjoint au chef du bureau du pilotage budgétaire du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ;
- M. Aurèle HENAUT, chargé de mission « Préparation du budget et suivi de l'exécution financière des BOP régionaux-marchés publics ».

Jeunes agriculteurs

- M. Julien ROUGER, membre du bureau ;
- Mme Inès de SACY, juriste.

FNSEA

- M. Luc SMESSAERT, vice-président de la FNSEA, président de la commission fiscale-sociale ;
- M. Xavier JAMET, responsable des affaires publiques ;
- M. Vincent GUILLOT, juriste-fiscaliste.

Interfel

- M. Laurent GRANDIN, président ;
- M. Daniel SAUVAITRE, secrétaire général ;
- M. Alexis DEGOUY, directeur général d'INTERFEL et du Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL).

Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB)

- M. Philippe CAMBURET, président ;
- Mme Sophia MAJNONI D'INTIGNANO, déléguée générale ;
- M. Félix LEPERS, en charge du sujet de l'indemnisation des contaminations en agriculture biologique.

ONF

- Mme Valérie METRICH HECQUET, directrice générale ;
- M. Olivier ROUSSET, directeur général adjoint ;
- M. Jean-Yves CAULLET, président du conseil d'administration.