

N° 163

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊTS ET AFFAIRES RURALES COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteurs spéciaux : MM. Vincent SEGOUIN et Patrice JOLY

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	7
------------------	---

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022 : UN BUDGET ATONE, QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX DE LA MISSION.....	17
A. EN 2022, LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUERAIENT DE 32,4 MILLIONS D'EUROS À PÉRIMÈTRE COURANT.....	17
B. LES CRÉDITS DE LA MISSION REPRÉSENTENT UNE CONTRIBUTION SECONDE DANS LES SOUTIENS PUBLICS À L'AGRICULTURE	19
1. <i>Le budget de la mission ne représente que 13 % des concours publics à l'agriculture</i>	<i>19</i>
2. <i>Des dépenses fiscales où prédominent les réductions tarifaires sur les carburants</i>	<i>21</i>
II. DES DOTATIONS AUX OPÉRATEURS EN HAUSSE MAIS DES SCHÉMAS D'EMPLOIS TRÈS CONTRAINTS	22

DEUXIÈME PARTIE ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 149 : UN BUDGET DE TRANSITION AVANT LA NOUVELLE PROGRAMMATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE..	25
A. POUR 2022, UN BUDGET DE TRANSITION AVANT LA NOUVELLE PROGRAMMATION DE LA PAC QUI DÉBUTERA EN 2023	25
B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE ET À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE	28
1. <i>Des crédits sans dynamisme s'agissant du renouvellement et de la modernisation des exploitations agricoles</i>	<i>28</i>
2. <i>Les aides à la gestion équilibrée et durable du territoire : une hausse des crédits pendant la période de transition</i>	<i>34</i>
C. LA GESTION DES ALÉAS ET DES CRISES : UN SYSTÈME À REVOIR EN PROFONDEUR	38
1. <i>Un provisionnement pour « dépenses imprévisibles » dont le calibrage paraît débordé</i>	<i>38</i>
2. <i>La gestion de crise : un effort budgétaire nécessaire</i>	<i>47</i>
3. <i>Une diminution des crédits de l'action n° 25 « Protection sociale » en raison de la non-reconduction en 2022 de l'exonération de cotisations patronales mise en place pour les employeurs de la filière viticole</i>	<i>47</i>

D. UNE POLITIQUE FORESTIÈRE CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS CONSIDÉRABLES	49
1. <i>L'Office national des forêts, un opérateur sous tension</i>	50
2. <i>Dans ce contexte, un nouveau contrat entre l'État et l'ONF formalise de nouveaux engagements visant à opérer le redressement financier de l'établissement</i>	54
E. LES CRÉDITS POUR LA PÊCHE ET L'AQUACULTURE SONT STABLES	57
II. LE PROGRAMME 206 : LE BUDGET ALLOUÉ À LA SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION AUGMENTE, NOTAMMENT EN RAISON DES RECRUTEMENTS NÉCESSAIRES DANS LE CONTEXTE DU BREXIT	60
A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES MOYENS ALLOUÉS À LA SANTÉ DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX, SOUS LE RISQUE DE L'AGGRAVATION DES RISQUES SANITAIRES	61
1. <i>Une hausse marginale des moyens alloués à la surveillance des végétaux</i>	62
2. <i>Une hausse des moyens en matière de santé et protection des animaux en raison du renforcement des règles européennes</i>	63
B. SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION : UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN RAISON DE L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES EFFECTIFS LIÉS AU BREXIT	66
1. <i>Un schéma d'emplois du programme en hausse : un renforcement des effectifs mobilisés dans le contexte du Brexit en cours de gestion 2021</i>	66
2. <i>Les moyens alloués à la sécurité sanitaire des aliments stables, mais une augmentation de la subvention versée à l'ANSES compte tenu de nouvelles missions qui lui sont confiées par la loi</i>	70
3. <i>La problématique du financement de l'ANSES</i>	71
III. LE PROGRAMME 215 : UN PROGRAMME COMPORTANT 87 % DE CRÉDITS DE PERSONNEL, DONT L'ENVELOPPE EST STABLE EN 2022	74
A. UNE HAUSSE DU PLAFOND D'EMPLOIS, PRINCIPALEMENT EN RAISON DE LA PRÉPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE PAC	75
B. HORS TITRE 2, LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME APPARAISSENT EN LÉGÈRE BAISSSE	77
IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »	79
A. UNE GESTION FINANCIÈRE CRITIQUABLE	79
1. <i>Une mission dont les moyens rencontrent des difficultés d'évaluation en loi de finances initiale</i>	79
2. <i>Une réserve mobilisable pour de nouvelles dépenses</i>	81
B. DES FINANCEMENTS QUI ÉVOLUENT PEU MALGRÉ LA NOUVELLE PROGRAMMATION POUR LES ANNÉES 2022 À 2027 DU PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL (PNDAR)	83
1. <i>Une nouvelle programmation pour les années 2022 à 2027 du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR)</i>	84
2. <i>Les programmes 775 et 776, entre orientations complémentaires et spécialisation par organisme des concours publics</i>	85
3. <i>Une maquette de performance légèrement remodelée</i>	89

EXAMEN EN COMMISSION.....	91
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	101
ANNEXE.....	103
LA LOI EN CONSTRUCTION	105

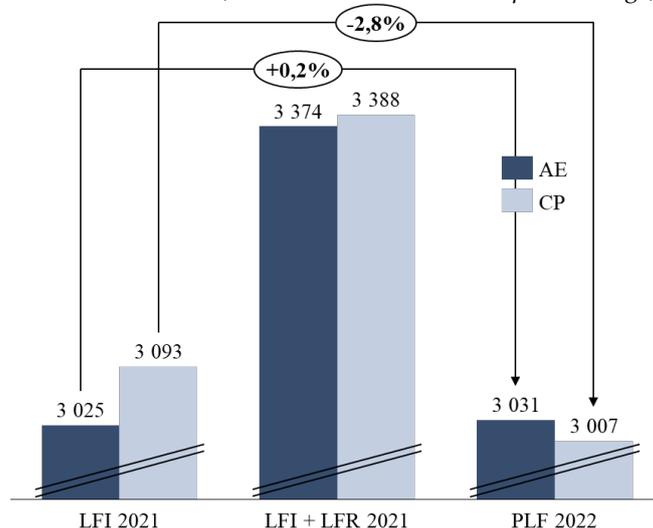
L'ESSENTIEL

Le projet de loi de finances propose de doter la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR) de **3 030,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **3 006,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport à la LFI 2021, et à périmètre courant, les AE n'augmenteraient que de **0,2 %** en 2022 (+ 5,5 millions d'euros) et les CP diminueraient de **1 %** (- 32,4 millions d'euros).

Toutefois, par rapport aux crédits ouverts par la LFI 2021 et par la première loi de finances rectificative pour 2021, les crédits proposés pour 2022 diminuent de **342,8 millions d'euros en AE** et de **380,7 millions d'euros en CP**. En effet, la LFR a procédé à l'ouverture de 314 millions d'euros supplémentaires sur le programme 149, notamment en raison du gel tardif du printemps 2021, et de 36 millions d'euros supplémentaires sur le programme 206, pour l'indemnisation des éleveurs à la suite de la crise liée à l'influenza aviaire.

Évolution des crédits de la mission entre 2021 et 2022 à périmètre courant

(en millions d'euros et en pourcentage)



I. POUR L'AGRICULTURE, UN BUDGET DE TRANSITION AVANT LA NOUVELLE PROGRAMMATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A. LES COFINANCEMENTS NATIONAUX DES MESURES DU SECOND PILIER DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE, PORTÉS PAR LE PROGRAMME 149, CONNAISSENT DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES EN 2022

Le programme 149 (58 % des crédits de la mission, soit 1,78 milliard d'euros), qui porte **principalement les cofinancements nationaux des mesures du second pilier de la PAC**, extériorise une **baisse en AE de 17,6 millions d'euros (- 1 %) et de 46,4 millions d'euros en CP (soit - 2,6 %)**¹. La programmation de la PAC 2015-2020 a été prolongée de deux ans, pour 2021 et 2022, afin d'assurer la transition vers un nouveau cadre financier. Ainsi, les crédits disponibles au titre du second pilier s'élèveront sur la période de deux ans à 5,2 milliards d'euros, soit **2,6 milliards d'euros annuels**, contre 1,7 milliard en moyenne sur la programmation FEADER 2014-2020. Sur ces 5,2 milliards d'euros, 900 millions d'euros proviennent du « FEADER relance » et 1,1 milliard d'euros du transfert du premier vers le second pilier. Dans ce contexte, les dotations proprement agricoles du programme 149 subissent des sorts contrastés.

1. Une baisse des crédits d'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations

Les crédits alloués au renouvellement et à la modernisation des exploitations connaissent un repli (- 14 millions d'euros en AE et - 23 millions d'euros en CP). Cette baisse résulte de réévaluations de besoins en matière de crédits alloués au dispositif d'aide au départ (- 4,1 millions d'euros) et de **l'abandon du fonds aval aux entreprises agroalimentaires, qui s'est avéré ne pas répondre aux besoins** (- 10 millions d'euros) et a été redéployé en 2020 et 2021 sur les dispositifs de crise.

Les **moyens prévus pour l'installation diminuent** pour atteindre 35,2 millions d'euros en AE et 38,7 millions d'euros en CP. Cette diminution concernerait le financement des restes à payer au titre des prêts bonifiés, supprimés en 2017, **les crédits alloués à la dotation pour les jeunes agriculteurs (DJA) demeurant stables**. Néanmoins, seuls **54 % des agriculteurs de moins de 40 ans qui s'installent bénéficient des aides à l'installation, ce qui n'est pas satisfaisant**.

¹ La baisse des crédits du programme résulte toutefois principalement de la diminution des crédits prévus pour 2022 pour l'action n° 25 « Protection sociale », de l'ordre de 77 millions d'euros par rapport à 2021, en raison de la non-reconduction de la mesure exceptionnelle en faveur des viticulteurs, qui génère une économie de 80 millions d'euros.

2. Une hausse des moyens alloués à la gestion équilibrée et durable des territoires

Les crédits alloués à la gestion équilibrée des territoires augmentent légèrement (+ 23 millions d'euros en AE et + 5,8 millions d'euros en CP). Cette hausse résulte d'un ressaut des crédits en faveur des **mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et des soutiens à l'agriculture biologique, qui s'élèveraient en 2022 à 145 millions d'euros en AE et à 121 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 22 millions d'euros en AE et de 5 millions d'euros en CP.** Cette dotation doit permettre de poursuivre l'effort de contractualisation sur l'agriculture biologique et d'engager en MAEC des contrats transitoires d'un an avant le changement de programmation. Les dotations prévues pour financer l'indemnité compensation des handicaps naturels (ICHN) sont stables par rapport à 2021 et s'élèvent à 277 millions d'euros.

À partir de 2023, en application des nouveaux règlements européens relatifs à la PAC, le second pilier sera mis en œuvre conformément au Plan stratégique national, en cours d'élaboration et qui fera l'objet d'une approbation par la Commission européenne. En application des choix nationaux pour la gestion du second pilier de la PAC, la mise en œuvre des aides relèvera :

- de l'État pour les dispositifs surfaciques : ICHN, soutien à l'agriculture biologique et MAEC liées à la surface et assimilés à des aides surfaciques ; participation aux primes d'assurance contre les risques de perte de récolte et au fond de mutualisation ;
- et des Régions pour les aides non-surfaciques : soutien aux investissements, aides à l'installation des jeunes agriculteurs et aides au développement local.

B. LA GESTION DES ALÉAS ET DES CRISES DOIT ÊTRE REVUE EN PROFONDEUR

1. Un calibrage de la provision pour aléas débordé par la crise sanitaire et le gel de 2021, des abondements de l'État indispensables pour financer le fonds des calamités agricoles

Une provision pour aléas est supposée couvrir les dépenses imprévisibles du programme 149, en particulier les aides de crises et les refus d'apurement communautaire susceptibles d'être notifiés par la Commission européenne (pourtant assez prévisibles). **En 2022, elle serait maintenue au même niveau qu'en 2021, soit 190 millions d'euros.** Compte tenu du gel du printemps, la PPA a déjà été mobilisée à hauteur de 90 millions d'euros (à date d'août 2021), dont 40 millions d'euros d'abondement au Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) qui finance les calamités agricoles. Les corrections financières liées

aux refus d'apurement supportés par le budget en 2021 devraient s'établir à 120 millions d'euros : la provision s'avèrera donc insuffisante compte tenu des montants déjà engagés. **En 2022, la provision sera très certainement insuffisante pour alimenter les ressources du FNGRA, qui doit pourtant poursuivre le paiement des indemnités liées au gel du printemps 2021. Cette programmation ouvre donc la perspective d'arbitrages budgétaires en gestion, pouvant affecter la capacité du budget pour 2022 à assumer ses charges en bon temps, ou de nouvelles ouvertures en lois de finances rectificative pour 2022, à l'image des ouvertures demandées dans les projets de lois de finances rectificatives pour 2021.**

Dans ce contexte, **les réserves du FNGRA s'épuisent** : s'agissant de l'année 2021 et compte tenu de l'impact de la sécheresse 2020 et surtout du gel tardif qui a eu lieu au printemps 2021, il existe déjà des **tensions importantes sur la trésorerie du fonds qui nécessitent des abondements de crédits par l'État de plus en plus importants.**

Évolution des ressources et des charges du FNGRA depuis 2014

Année	Emplois (M€)						Ressources (M€)					
	Calamités agricoles	Assurance récolte	FMSE	Frais	Prélèvement Etat	Total	Solde au 31/12 année N-1	Contribution additionnelle	Abondement Etat	Autres produits	Total	
2014	21,6	19,2		5,9		46,7	134,3	122,5	19,2	2,6	278,6	
2015	49,9	24,3	1,1	6,1	255	336,4	231,7	124,5	25,4	2,3	383,9	
2016	115,8	15,8		3,7		135,3	47,5	61,1	81	2,3	191,9	
2017	43,7			3,6		47,3	56,5	60		1,4	117,9	
2018	161,3		17,75	3,36		182,41	70,66	60	75	0,9	206,56	
2019	150,7			4		154,7	22	60	87,5	6	175,5	
2020	184,5		5,7	3,5		193,7	20,8	60	150	4,5	235,3	

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

2. Dans le contexte d'une assurance récolte toujours peu diffusée, une réforme de la gestion des risques en agriculture est annoncée pour le début de l'année 2022

L'assurance récolte souffre d'un taux de pénétration encore assez modeste, qui plus est variable selon les cultures. La couverture assurantielle des surfaces agricoles est désormais de près de 33 %, soit un gain de près de 7 points par rapport à 2016.

La multiplication des aléas climatiques oblige à repenser les dispositifs de soutien publics aux mesures de protection et d'indemnisation. Le « Varenne agricole de l'eau et du changement climatique » lancé par le Gouvernement le 28 mai dernier a permis de poursuivre des travaux lancés depuis 2019, au sein du groupe de travail relatif à la gestion des risques et l'assurance récolte présidé par le député Frédéric Descrozaille. **Dans le prolongement de ces importants travaux, le**

Gouvernement devrait présenter la réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture d'ici le début du mois de décembre.

II. UNE POLITIQUE FORESTIÈRE CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS CONSIDÉRABLES

A. L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS, UN OPÉRATEUR SOUS TENSION

La situation financière de l'établissement s'est dégradée en 2020 et de nouveau en 2021, avec un **accroissement du besoin de financement de 111 millions d'euros** (construction du nouveau siège de l'office, baisse constatée au cours des dernières années du chiffre d'affaires, principalement en raison de la vente de bois en raison de la crise économique et de la crise des dépérissements liée au réchauffement du climat et au déficit hydrique). **Une subvention exceptionnelle de 30 millions d'euros est prévue en 2021 par le projet de loi de finances rectificative** (cf. *infra*), qui devrait permettre de réduire de moitié le résultat déficitaire de 64,2 millions d'euros prévu au dernier budget rectificatif.

Résultats et endettement de l'ONF entre 2016 et 2021

(en millions d'euros)

	CF 2016	CF 2017	CF 2018	CF 2019	CF 2020	BR 2021
Subvention d'équilibre	0,0	0,0	12,5	6,5	6,5	6,4*
Résultat net de l'exercice	12,3	- 8,2	- 4,8	- 0,4	- 67,8	- 64,2
Besoin de financement au 31/12	262,5	320,0	347,1	351,7	397,4	508,8

* Le montant versé en 2021 à l'ONF est en réalité de 6,5 millions d'euros comme en 2019 et 2020. À ce montant doit par ailleurs s'ajouter une subvention exceptionnelle de 30 millions d'euros.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

B. UN NOUVEAU CONTRAT ENTRE L'ÉTAT ET L'ONF, VISANT LE REDRESSEMENT FINANCIER DE L'ÉTABLISSEMENT

Afin d'assurer la pérennité de l'établissement, un contrat État-ONF 2021-2025, appuyé sur une trajectoire financière spécifique, a été adopté par le conseil d'administration du 2 juillet 2021. Il prévoit des évolutions structurantes pour l'établissement, y compris en matière de maîtrise des dépenses, ainsi qu'une augmentation du soutien financier de l'État.

Dans le cadre de ce nouveau contrat, **l'État renforce son engagement financier en faveur de l'ONF, en mobilisant 60 millions d'euros supplémentaires sur trois années** : 30 millions d'euros en 2021, 20 millions d'euros en 2022 et 10 millions d'euros en 2023, versés en complément de la subvention d'équilibre de 12,4 millions d'euros. Le nouveau contrat conforte également les missions d'intérêt général (MIG) portées par l'ONF. **Les transferts du programme 149 en direction de l'ONF passent de 181,6 millions d'euros à 204 millions d'euros en 2022.**

En contrepartie de ces financements complémentaires, des réformes d'ampleur sont attendues de la part de l'ONF, notamment sur le schéma d'emploi, avec une **réduction du plafond d'emplois de 95 ETP. Sur la période 2021-2025, la masse salariale de l'ONF devrait baisser de 22 millions d'euros à périmètre constant et hors mesures nouvelles.** Cette économie globale découle d'une part du schéma d'emplois et d'autre part de l'effet de substitution entre les départs de personnels fonctionnaires et les recrutements de personnels salariés. **La valorisation du seul schéma d'emploi de - 475 ETP (95 ETP par an) sur la période devrait générer une économie brute de 8 à 10 millions d'euros sur l'ensemble de la période.**

III. LE BUDGET ALLOUÉ À LA SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION AUGMENTE, NOTAMMENT EN RAISON DES RECRUTEMENTS NÉCESSAIRES DANS LE CONTEXTE DU BREXIT

Dans un **contexte d'atonie des crédits alloués à la mission, l'augmentation de 2,4 % des AE et de 2,3 % des CP du programme est à relever.** Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » reste le plus faiblement doté (**611,4 millions d'euros en CP**).

A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES MOYENS ALLOUÉS À LA SANTÉ DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX, SOUS LE SIGNE DE L'AGGRAVATION DES RISQUES SANITAIRES

Les moyens alloués à la surveillance des « matières premières » agricoles n'augmentent que marginalement, en dépit d'une nécessaire attention à porter à la santé des animaux (**112,3 millions d'euros en CP pour 2022, environ + 1,1 million d'euros par rapport à 2021**) et des végétaux (**36,7 millions d'euros en CP, + 800 000 euros**). **Le contrôle des pratiques agricoles de la production des végétaux**, réalisé par les services de l'État ou les organismes à vocation sanitaire (OVS) voit sa dotation augmenter de 500 000 euros en AE et CP, en raison du renforcement de la législation européenne en matière de contrôle de la circulation des végétaux qui doit de plus en plus se faire sous passeport phytosanitaire. Les moyens alloués à la surveillance de la santé des forêts augmentent par ailleurs de 300 000 euros. De même, **en matière de santé animale**, l'augmentation des crédits découle de l'entrée en application du règlement 2016/429 du Parlement européen et

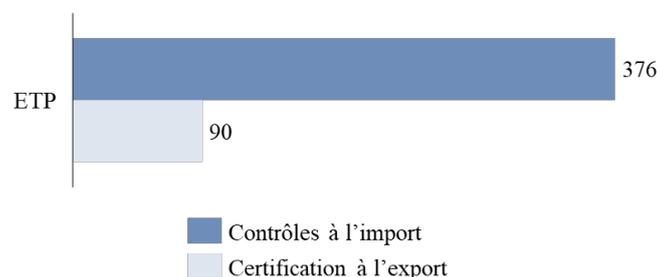
du Conseil du 9 mars 2016 qui implique de nouvelles dépenses de fonctionnement nécessaires pour surveiller de nouvelles maladies. **Les risques sur le front des maladies animales potentiellement dangereuses pour l'homme justifieraient une hausse des crédits destinés à en prévenir l'apparition et la diffusion.**

Les dépenses d'intervention correspondent principalement aux **indemnités versées aux éleveurs**. En 2021, les dépenses d'intervention seraient exceptionnellement élevées en raison de la crise liée à l'influenza aviaire (dont le coût de la gestion est estimé à **48 millions d'euros**) mais elles seraient plus faibles en 2022, sauf survenance d'une crise sanitaire.

B. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN RAISON DE L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES EFFECTIFS LIÉS AU BREXIT

L'augmentation des crédits hors CAS « Pensions » de 4 % entre 2020 et 2021, puis celle de 3 % entre 2021 et 2022 s'explique essentiellement par l'évolution des effectifs liés au Brexit. Le Royaume-Uni étant devenu un pays tiers, les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières de l'Union européenne ont donc été rétablis depuis le 1^{er} janvier 2021.

Depuis 2019, ce sont **466 ETP qui ont été ajoutés au plafond d'emplois du programme afin de renforcer les effectifs mobilisés pour le rétablissement des contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières avec le Royaume-Uni dans le contexte du Brexit** (40 ETP en 2019, 320 en 2020, 106 en 2021, par redéploiement entre ministères au sein du projet de loi de finances rectificative pour 2021).



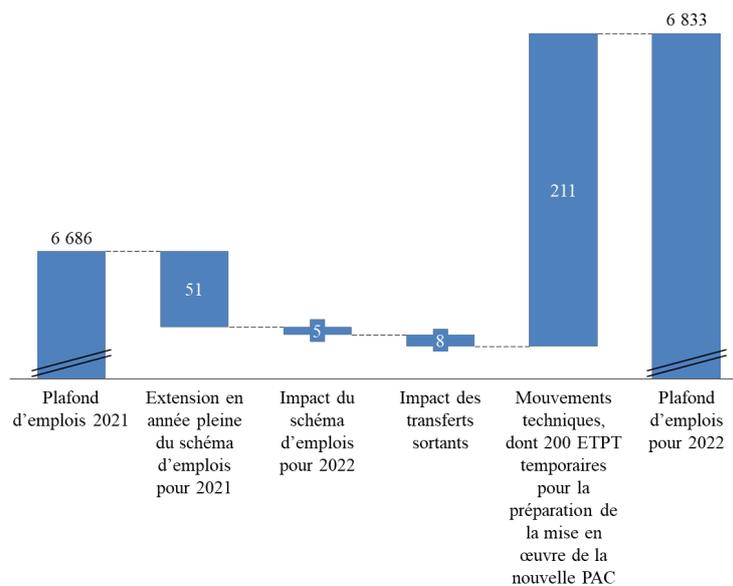
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

La cible de recrutement sera atteinte à 91 % au 31 décembre 2021 (443 ETP dédiés au Brexit seront recrutés). Les 23 postes restant à pourvoir seront recrutés au cours du premier trimestre 2022. **Des tensions sur les recrutements de vétérinaires ont toutefois pu être rencontrées.**

IV. UNE HAUSSE DU PLAFOND D'EMPLOIS DU PROGRAMME 215 PRINCIPALEMENT EN RAISON DE LA PRÉPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », géré par le secrétariat général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, comprend 87 % de CP consacrés aux dépenses de personnel. Pour 2022, le plafond d'emplois du programme 215 est fixé à 6 833, soit une hausse de 147 ETPT, en raison de mouvements techniques dont 200 ETPT temporaires en 2022 au titre de la préparation à la mise en œuvre de la nouvelle PAC.

Évolution du plafond d'emplois du programme 215 entre 2021 et 2022



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

V. UNE GESTION FINANCIÈRE CRITIQUABLE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

Les recettes du CAS, qui finance **des opérations de développement agricole et rural intégrant des innovations et leur diffusion**, proviennent de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. **Pour 2021, la prévision de recette a été abaissée de 136 à 126 millions d'euros, cette estimation étant « justifiée » par la situation sanitaire et par les impacts de la sécheresse sur les récoltes de céréales. Or, la recette devrait s'établir autour de 139 à 140 millions d'euros, soit 13 à 14 millions d'euros au-delà du montant inscrit en LFI pour 2021.** 12 millions d'euros sont restitués CASDAR par le projet de loi de finances rectificative de fin de gestion.

Pourtant, malgré cette recette plus importante qu'escompté, la prévision de recettes, à hauteur de 126 millions d'euros, est reconduite pour 2022. Si l'estimation des recettes du compte pour 2022, reposant sur le chiffre d'affaires de 2021, est complexe compte tenu de l'épisode de gel printanier qui impactera les récoltes, **il n'est pas acceptable que la taxe payée par les exploitants ne revienne pas en totalité au CAS qui finance des actions de développement en faveur des agriculteurs.**

Réunie le mercredi 10 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale. Elle a confirmé ses votes lors de sa réunion du jeudi 18 novembre 2021.

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, 73 % 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

La mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR) comprend trois programmes budgétaires distincts :

- le **programme 149** « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » correspond principalement à la composante nationale des interventions en faveur du développement rural portées au niveau européen par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) mais aussi aux interventions en faveur de la pêche et de la forêt ;

- le **programme 206** « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » couvre des interventions visant à assurer l'intégrité des animaux et végétaux et la sécurité sanitaire des aliments ;

- le **programme 215** « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » est le programme support du ministère de l'agriculture et réunit la plupart des moyens nécessaires à couvrir les coûts de gestion des missions du ministère (hors éducation).

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022 : UN BUDGET ATONE, QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX DE LA MISSION

A. EN 2022, LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUERAIENT DE 32,4 MILLIONS D'EUROS À PÉRIMÈTRE COURANT

Le projet de loi de finances propose de doter la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR), portée par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) de **3 030,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3 006,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** (hors fonds de concours et attribution de produits).

Par rapport à la LFI 2021, et à périmètre courant, **les autorisations d'engagement n'augmenteraient que de 0,2 % en 2022** (+ 5,5 millions d'euros) et **les crédits de paiement diminueraient quant à eux de 1,1 %** (soit - 32,4 millions d'euros).

Toutefois, par rapport aux **crédits ouverts en 2021 par la LFI et par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021**, les crédits proposés pour **2022 diminuent de 342,8 millions d'euros en AE et de 380,7 millions d'euros en CP**. En effet, la loi de finances rectificative a procédé à l'ouverture de 314 millions d'euros supplémentaires sur le programme 149 et de 36 millions d'euros supplémentaires sur le programme 206. En revanche 1,6 million d'euros ont été annulés sur le

programme 215. Ces ouvertures de crédits ont été détaillées dans le rapport de la commission des finances sur le projet de loi¹.

**Évolution des crédits de la mission
« Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »**

(en millions d'euros)

		LFI 2021	LFI + LFR 2021	PLF 2022 courant	Evolution PLF 2022 / LFI+LFR 2021 (volume)	Evolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Evolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)
215 – Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture	AE	632,9	631,2	641,6	10,4	8,7	1,4%
	CP	629,5	627,9	630,9	3	1,4	0,2%
149 – Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l’aquaculture	AE	1 792,6	2 106,6	1 775,0	- 331,6	- 17,6	- 1,0%
	CP	1 811,0	2 125	1 764,6	- 360,4	- 46,4	-2,6%
206 – Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation	AE	599,9	635,9	614,3	- 21,6	14,4	2,4%
	CP	598,7	634,7	611,4	- 23,3	12,7	2,1%
Total mission	AE	3 025,4	3 373,7	3 030,9	- 342,8	5,5	0,2%
	CP	3 039,3	3 387,6	3 006,9	- 380,7	- 32,4	- 1,1%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2022

Les dotations de chacun des programmes connaissent en 2022 des évolutions différenciées par rapport aux ouvertures demandées en loi de finances initiale pour 2021.

La baisse des dotations du programme 149 atteint 1 % pour les autorisations d’engagement et 2,6 % pour les crédits de paiement.

Au sein du programme 149, les interventions spécifiquement destinées à soutenir le revenu des agriculteurs (hors crédits de protection sociale, pour la forêt et pour la pêche et hors moyens généraux de mise en œuvre des politiques publiques) connaissent un repli en CP (- 8,6 millions d’euros soit - 1,1 %) mais une augmentation en AE (+ 2,2 %, 17 millions d’euros). Les dotations « pêche et aquaculture » stagnent, mais les dotations dédiées à la forêt augmentent sensiblement (+ 30,2 millions d’euros en AE et +27,2 millions d’euros en CP).

Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation », enregistre une progression des dotations de 2,4 % en AE et de 2,1 % en CP (+ 12,7 millions d’euros). L’impact du Brexit est notamment en cause, en matière d’emplois.

¹ Rapport n° 705 (2020-2021) de M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 juin 2021 : <http://www.senat.fr/rap/120-705/120-7051.pdf>.

Les crédits du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » augmentent, principalement en raison d'une hausse du plafond d'emplois découlant de la préparation de la mise en œuvre de la nouvelle PAC.

B. LES CRÉDITS DE LA MISSION REPRÉSENTENT UNE CONTRIBUTION SECONDE DANS LES SOUTIENS PUBLICS À L'AGRICULTURE

Pour appréhender l'ensemble des concours publics à l'agriculture, il convient de compléter la considération des crédits de la mission AAFAR par d'autres transferts publics. Si le budget de la mission englobe des dotations correspondant à d'autres politiques que la politique agricole proprement dite, il n'épuise pas l'ensemble des concours publics à l'agriculture.

En outre, **la contribution de la mission aux soutiens publics à l'agriculture suit une tendance à la baisse depuis de nombreuses années.**

1. Le budget de la mission ne représente que 13 % des concours publics à l'agriculture

En prenant en compte la totalité des crédits de la mission AAFAR¹, convention qui conduit à exagérer les soutiens directement accessibles aux exploitations agricoles, il faut ajouter aux 2,68 milliards d'euros de crédits de paiement demandés pour 2022, de l'ordre de **20,4 milliards d'euros** d'autres concours publics².

En 2022, les concours publics à l'agriculture s'élèveraient à 23,1 milliards d'euros, en progression de 3 % par rapport à l'année en cours, soit de l'ordre de 700 millions d'euros.

Il faut encore mentionner les **crédits alloués à l'agriculture au sein du volet « agricole » de la mission « plan de relance »**, auxquels M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, a dévolu une partie de son rapport dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances, et auquel renvoient les rapporteurs spéciaux.

¹ Hors forêt et pêche et aquaculture.

² Hors éducation agricole.

Les concours publics à l'agriculture entre 2018 et 2022

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
en M€					
BUDGET EUROPEEN PAC	9 209	9 502	9 353	9 494	9 975
dont Paiements directs	6 901	6 877	6 725	6 736	6 726
dont Programmes sectoriels et Mesures de marché	640	640	640	640	640
dont deuxième pilier	1 668	1 985	1 988	2 118	2 609
BUDGET ETAT (LFI 2018 à 2021 ; PLF 2022)	5 794	5 287	5 320	5 355	5 444
dont budget général ministère agri, yc CAS pension , TODE et mesure spécifique d'exonération pour les employeurs de la filière viticole en 2021	5 224	4 741	4 776	4 821	4 912
dont CASDAR	136	136	136	126	126
dont taxe fiscales affectées	434	410	408	408	406
ALLEGEMENT CHARGES SOCIALES ET FISCALES	4 749	5 119	5 173	5 364	5 416
dont baisse des cotisations individuelles des exploitants ⁽¹⁾	242	275	282	268	266
dont allègements de cotisations patronales ⁽²⁾	2 793	4 844	4 891	5 096	5 150
dont CICE ⁽³⁾	1 714				
Production agricole	1 969	2 189	2 216	2 359	2 341
dont baisse des cotisations individuelles des exploitants	242	275	282	268	266
dont allègements de cotisations patronales (yc TODE et mesure spécifique d'exonération pour les employeurs de la filière viticole en 2021)	1 243	1 914	1 934	2 091	2 075
dont CICE	484				
Coopératives et IAA	1 965	2 119	2 178	2 201	2 247
dont allègements de cotisations patronales	1 155	2 119	2 178	2 201	2 247
dont CICE	810				
Services agricoles	815	811	779	804	828
dont allègements de cotisations patronales	395	811	779	804	828
dont CICE	420				
AUTRES DEPENSES FISCALES ⁽⁴⁾	1 817	1 834	2 018	2 112	2 112
dont dépenses fiscales agricoles	1 563	1 573	1 831	1 912	1 912
dont dépenses fiscales forêt ⁽⁵⁾	254	261	187	200	200
COMPLEMENTS REGIONAUX PAC⁽⁶⁾	284	284	284	284	284
RETRAITEMENT DOUBLE DECOMPTE SOCIAL⁽⁷⁾	-480	-135	-117	-207	-130
TOTAL AGRICULTURE CREDITS NATIONAUX	12 164	12 390	12 678	12 908	13 126
TOTAL AGRICULTURE TOUS CREDITS (ye UE)	21 374	21 891	22 031	22 402	23 101

(1) Par rapport à la mise à jour 2020, cette ligne a été actualisée pour prendre en compte les deux dispositifs d'allègements de charges qui sont compensés par l'Etat :

- la réduction dégressive de 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).
- 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 financement rectificative de la sécurité sociale de 2014.

(2) En 2018, les allègements généraux sont indiqués en droits constatés et non pas en encaissements/décaissements compte tenu de la mise en place de la DSN qui a conduit à l'émission de cotisations sur 13 mois.

(3) En 2019, les entreprises du secteur agricole bénéficient d'un double avantage avec le CICE au titre des rémunérations de 2018 et la réduction de 6 points de la cotisation maladie. Ce double avantage en trésorerie est neutralisé et le montant des allègements inscrit ne tient pas compte du CICE.

(4) Données provisoires pour 2020 et 2021 :

- Le coût de la DEP (déduction pour épargne de précaution qui figure dans la loi de finances pour 2019) est évaluée à partir des chiffrages de la fiche d'impact du projet d'article DEP de 2019.
- 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 chiffrages du projet d'article examiné en 2019 par le Parlement.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

2. Des dépenses fiscales où prédominent les réductions tarifaires sur les carburants

Avec 2,172 milliards d'euros en 2022 contre 2,1 milliards d'euros en 2021, les transferts procurés par les dépenses fiscales sur impôts d'État proprement agricoles récapitulées dans le projet annuel de performances progressent une nouvelle fois.

Ces dépenses fiscales excèderaient largement les dépenses réalisées sur les seuls crédits budgétaires de la mission à partir du programme 149.

S'y ajoutent les dépenses fiscales sur impôts locaux, dont le coût s'élèverait en 2022 à 119 millions d'euros, comme en 2021.

Parmi les dépenses fiscales sur impôts d'État, ce sont précisément les mesures relatives aux carburants qui occupent, de loin, la première place. Pour le tarif réduit de TICPE sur le gazole, le fioul lourd, et les GPL utilisés pour les travaux agricoles et forestiers, la dépense fiscale est évaluée à 1 420 millions d'euros en 2022, comme en 2021 et en 2020.

Les agriculteurs utilisent pour leurs engins et véhicules professionnels du gazole non routier (GNR). Si différents secteurs de l'économie bénéficient de tarifs réduits sur le GNR, le régime fiscal de TICPE du secteur agricole est encore plus favorable pour l'utilisation de GNR par les tracteurs agricoles ou forestiers.

Il prévoit en particulier que le tarif du gazole non routier (GNR) des exploitants agricoles est de 3,86 c€/L, contre 18,82 c€/L pour le gazole non routier (GNR) des autres secteurs et 59,40 c€/L pour le gazole routier. Pour bénéficier de ce tarif très réduit, les exploitants agricoles s'approvisionnent dans un premier temps en carburants sous conditions d'emploi tracés auprès du circuit de distribution spécialisé, ce qui les conduit à s'acquitter du tarif de TICPE de carburant non routier des autres secteurs, soit 18,82 c€/L pour le gazole non routier (GNR).

Ils demandent ensuite à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) un remboursement du différentiel entre leur tarif spécifique (3,86 c€/L) et le tarif de TICPE des carburants non routiers (18,82 c€/L), soit 14,96 c€/L.

La loi de finances pour 2020 prévoyait de supprimer le taux réduit applicable au GNR et de lui appliquer le taux normal du gazole, soit 59,40 euros/hl. Cette mise à niveau devait se faire de façon progressive sur trois ans. En 2022, le taux sur le GNR devait définitivement être aligné sur celui du gazole normal, soit 59,40 euros/hl.

Cependant, afin de ne pas impacter le secteur agricole qui n'a pas la même possibilité que les autres secteurs de répercuter dans ses prix les augmentations de charges, il avait été décidé de lui appliquer en 2022 un tarif réduit à 3,86 euros/hl directement à l'acquisition du produit.

Durant la période transitoire, c'est-à-dire en 2020 et 2021, les agriculteurs, afin de ne pas subir l'augmentation progressive, devaient bénéficier d'un système d'avances avec régularisation l'année suivante. Cette mesure devrait être favorable à la branche agricole. La possibilité d'accéder directement à terme aux produits au tarif préférentiel prévu devait permettre de surmonter les lourdeurs de la gestion de l'avantage fiscal, qui selon l'évolution de la consommation entre les années de référence et l'année des avances pouvait par ailleurs supposer une contribution nette des exploitants.

Du fait de la situation sanitaire, le Parlement a adopté dans le cadre de l'examen du **troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020** un amendement présenté par le Gouvernement visant à **modifier la chronique de suppression du tarif réduit de TICPE du GNR**. Son article 6 prévoyait une **suppression du tarif réduit en une seule fois, au 1^{er} juillet 2021**. En conséquence, l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositifs assurant la neutralité de la hausse de tarif pour certains secteurs (agriculture, transport ferroviaire, activités en montagne, industries extractives exposées à la concurrence internationale, manutention portuaire) avait été décalée à cette même date. Il en est de même du dispositif d'avances pour le secteur agricole, qui a été supprimé.

L'article 7 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a une nouvelle fois décalé l'entrée en vigueur de l'alignement du tarif de TICPE du GNR sur celui du gazole routier au 1^{er} janvier 2023. La fin de la procédure de remboursement de TICPE concernant les exploitants agricoles est elle aussi décalée à cette date. En conséquence, le tarif de TICPE sur le gazole non routier demeure inchangé jusqu'à cette date.

Au 1^{er} janvier 2023, un gazole coloré en rouge, au tarif de 3,86 € par hl, sera réservé notamment aux personnes effectuant des travaux agricoles et forestiers.

Source : commission des finances

II. DES DOTATIONS AUX OPÉRATEURS EN HAUSSE MAIS DES SCHEMAS D'EMPLOIS TRÈS CONTRAINTS

De nombreux opérateurs financés par la présente mission le sont aussi par des programmes relevant d'autres missions budgétaires : la lecture du tableau doit être complétée par celle du « jaune » dédié. **La plupart des opérateurs financés par la mission le sont par le biais du programme 149. Le programme 206 porte une partie du budget de l'ANSES, examiné plus en détail dans la partie dédiée du présent rapport.**

Les subventions aux opérateurs de la mission atteignent 568 millions d'euros, progressant de 6 % par rapport à 2021¹.

Une subvention exceptionnelle de **20 millions d'euros est en effet allouée à l'Office national des forêts** dans le cadre de la trajectoire financière adossée au nouveau contrat État-ONF 2021-2025 afin de contribuer au redressement de sa situation financière.

¹ Les opérateurs IFREMER et Business France bénéficient d'une subvention du programme 149 mais leur tutelle ne relevant pas du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ils ne figurent pas dans le tableau.

L'Agence de services et de paiement (ASP) bénéficie quant à elle d'une **revalorisation de sa subvention (+ 7 millions d'euros) afin de couvrir les dépenses de fonctionnement liées à la mise en œuvre de la nouvelle PAC** et de financer la revalorisation du régime indemnitaire de son personnel. Les dotations en fonds propres qui lui sont allouées progressent également (+ 6 millions d'euros) afin de lui permettre de réaliser les développements informatiques dans le cadre de la nouvelle PAC¹.

**Évolution des subventions allouées aux opérateurs²
entre 2021 et 2022**

Opérateur	LFI 2021 en AE=CP	PLF 2022 en AE=CP
ASP	133 945 897	147 151 972
Agence Bio	2 608 584	2 883 951
CNPF	14 968 827	14 968 827
FAM	103 202 871	103 480 676
ODEADOM	5 525 054	5 486 205
IFCE	37 723 426	35 583 159
INAO	17 643 687	17 643 687
ANSES	64 665 673	66 200 846
INFOMA	1 392 460	1 392 460
ONF <u>équilibre</u> et versement compensateur	152 834 734	173 576 111
TOTAL	534 511 213	568 367 894

Source : réponse de la DGPE au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Ces augmentations relatives sont à mettre au regard **d'une réduction du plafond d'emplois des opérateurs de la mission. Le plafond d'emplois des opérateurs de la mission baisse de 202 ETPT par rapport à la LFI 2021 pour atteindre 13 444 ETPT. Cette réduction d'effectifs s'appuie sur un schéma d'emplois global de - 144 ETP.**

Cette réduction concerne principalement :

- l'ONF qui réalise un schéma d'emplois de - 95 ETP pour réduire sa masse salariale et concourir au rééquilibrage de son modèle économique, conformément à la trajectoire définie par le nouveau contrat État-ONF 2021-2025 ;

- l'IFCE (- 35 ETP) dans le cadre du resserrement de son activité sur ses missions prioritaires, prévu par son contrat d'objectifs et de performance 2018-2022 ;

¹ En AE, des transferts supplémentaires à hauteur de 7 millions d'euros lui sont également versés dans le cadre notamment du doublement de l'aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté et de la progression du financement des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et des aides à l'agriculture biologique (cf. infra).

² Incluant les subventions pour charges de service public et dotations en fonds propres.

- l'ASP (- 13 ETP) : le schéma d'emplois de l'ASP connaît toutefois une inflexion par rapport aux années précédentes afin de prendre en compte des besoins d'ingénierie informatique.

**Évolution du plafond d'emplois des opérateurs de la mission
entre 2020 et 2022**

(en ETPT)

		Plafonds 2020*	Plafonds 2021*	Plafonds 2022*
P149	AGENCE BIO	17	18	19
	ASP	1 745	1 725	1 712
	CNPF	341	338	337
	FAM	1 006	979	962
	IFCE	673	638	603
	INAO	235	233	233
	ODEADOM	41	41	41
	ONF	8 485	8 316	8 235
	TOTAL 149	12 543	12 288	12 142
P206	ANSES	1 337	1 352	1 296
P215	INFOMA	6	6	6
TOTAL MISSION AAFAR		13 886	13 646	13 444

* Les plafonds totaux par programme (149, 206 et 215) sont issus des lois des finances 2020 et 2021, et du projet de loi de finances 2022. Les plafonds par opérateur sont issus des projets annuels de performance qui accompagnent ces lois de finances.

Source : réponse de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) au questionnaire des rapporteurs spéciaux

DEUXIÈME PARTIE ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 149 : UN BUDGET DE TRANSITION AVANT LA NOUVELLE PROGRAMMATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A. POUR 2022, UN BUDGET DE TRANSITION AVANT LA NOUVELLE PROGRAMMATION DE LA PAC QUI DÉBUTERA EN 2023

L'agriculture française vient de subir des années de crises qui ont touché les différentes filières. Certaines d'entre elles sont liées à des évolutions du contexte économique ou géopolitique, d'autres à des événements climatiques ou sanitaires plus ou moins spécifiques à la France. Les crises se sont plaquées sur une « Ferme France » qui rencontre des **difficultés à persister dans son modèle d'agriculture diversifiée et dont la plupart des acteurs subissent des revenus trop bas.**

Dans ce contexte, le programme 149 (58 % des crédits de la mission), qui porte principalement **les cofinancements nationaux des mesures du second pilier de la PAC**, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), **ne connaît pas d'évolution majeure.**

Au total les lignes budgétaires apportant les contreparties nationales aux crédits européens du FEADER représentent 500,5 millions d'euros en AE et 490 millions d'euros en CP dans le PLF 2022.

Crédits du FEADER pendant la période de transition de 2021 et 2022

La maquette FEADER-France avait été dotée de 12 milliards d'euros dans la programmation 2015-2020.

Un accord a été trouvé en juin 2020 pour **prolonger de deux ans la programmation actuelle** (dans ses cadres réglementaires de référence) pour tenir compte des difficultés liées à la situation sanitaire mais aussi à la transition vers un nouveau cadre financier dont les enveloppes restent à définir précisément. De nouveaux crédits ont été introduits pour 2021 et 2022 dans les programmes de développement rural entre mars et juillet 2021, en application du **règlement (UE) 2020/2220 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 relatif à la transition.**

Ainsi, les crédits disponibles au titre du second pilier s'élèveront sur la période de deux ans (2021 et 2022) à **5,2 milliards d'euros, soit 2,6 milliards d'euros annuels, contre 1,7 milliards en moyenne sur la programmation FEADER 2014-2020, et une enveloppe de 2 milliards d'euros sur l'année 2020** (correspondant à une enveloppe de 1,4 milliard d'euros de FEADER et 560 millions d'euros de produit du transfert du premier vers le second pilier).

Sur ces 5,2 milliards d'euros, **3,2 milliards d'euros proviennent de l'enveloppe FEADER socle, auxquels s'ajoutent 900 millions d'euros de FEADER relance et 1,1 milliard d'euros de produit du transfert du premier vers le second pilier.**

La date limite pour l'introduction de ces crédits dans les programmes de développement rural est fixée au 30 septembre 2022.

Au 31 mars 2021, avant l'introduction de ces nouveaux crédits, la maquette FEADER (était engagée à hauteur de 97 % et payée à hauteur de 82 %. Au 30 juin 2021, la maquette est engagée à hauteur de 71 % et payée à hauteur de 61 %. Le reste à consommer s'élève à 4,8 milliards d'euros.

Code Mesure	Maquette FEADER	Engagement FEADER	Paiement FEADER	% engagement	% paiement	Reste à consommer
Formation	108 963 947	69 212 633	45 980 032	64%	42%	39 751 314
Conseil	29 364 574	16 233 467	4 266 012	56%	15%	13 121 107
Qualité	39 241 464	21 362 017	15 158 638	54%	39%	17 889 447
Investissements	3 017 661 498	1 792 644 918	1 219 213 030	59%	40%	1 225 016 580
Alea	12 557 057	8 066 603	4 929 260	64%	39%	4 490 454
Installation et diversification non agricole	1 012 454 790	790 412 096	559 144 071	78%	55%	222 042 695
Services de base	662 450 375	401 837 537	214 268 835	61%	32%	260 612 838
Forêt	211 080 982	130 905 624	96 025 157	62%	45%	80 175 358
Groupement de producteurs	180 000	106 500	-	59%	0%	73 500
MAEC	1 545 293 845	1 210 183 359	1 044 874 703	78%	68%	335 110 486
Agri bio	1 397 146 137	934 486 492	674 586 243	67%	48%	462 659 646
Paiements ZSCE	811 000	-	-	0%	0%	811 000
ICHN	6 463 023 232	5 139 215 624	5 138 637 734	80%	80%	1 323 807 607
Coopération	212 131 776	122 749 897	57 809 254	58%	27%	89 381 880
Gestion des risques	867 688 799	724 696 614	720 320 623	84%	83%	142 993 185
Leader	850 332 127	392 327 584	211 338 016	46%	25%	458 004 543
Assistance technique	236 656 477	140 513 981	86 413 077	59%	37%	96 142 495
Soutien temporaire suite à la crise Covid	60 333 750	4 332 759	3 626 500	72%	60%	1 700 991
Total	16 673 061 830	11 899 276 704	10 096 591 184	71%	61%	4 773 785 126

Il faut toutefois rappeler que l'année 2022 constitue une année de transition, avant la mise en œuvre de la nouvelle programmation, qui débutera le 1^{er} janvier 2023, et qui entraînera des changements majeurs sur le périmètre du programme 149.

Pour la programmation 2014-2020 prolongée de deux années de transition en 2021 et en 2022, le second pilier de la PAC cofinancé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est mis en œuvre à travers des programmes de développement rural (PDR) dont les Régions sont autorités de gestion (sauf pour Mayotte, où l'État est autorité de gestion).

Les Régions fixent le niveau d'aide sur leur territoire dans le respect des taux et montants maximum européens et, pour l'hexagone, dans le respect du cadre national. Elles peuvent fixer des conditions complémentaires, en particulier un plafond de dépense éligible ou d'aide totale. Toutefois, les contreparties nationales sont majoritairement apportées par l'État.

C'est le programme 149 qui porte les cofinancements nationaux du ministère de l'agriculture et de l'alimentation des mesures du second pilier de la Politique agricole commune (FEADER), notamment **l'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations (le soutien aux investissements du 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.**

À partir de 2023, en application des nouveaux règlements européens relatifs à la PAC, le second pilier sera mis en œuvre conformément au Plan stratégique national, en cours d'élaboration et qui fera l'objet d'une approbation par la Commission européenne. En application des choix nationaux pour la gestion du second pilier de la PAC, **la mise en œuvre des aides du PSN relèvera :**

- **de l'État pour les dispositifs surfaciques :** ICHN, soutien à l'agriculture biologique et mesures agro-environnementales et climatiques liées à la surface et assimilés à des aides surfaciques ; participation aux primes d'assurance contre les risques de perte de récolte et au fond de mutualisation ;

- **et des Régions** pour les aides non-surfaciques : soutien aux investissements, des aides à l'installation des jeunes agriculteurs et des aides au développement local.

Ce nouveau partage des responsabilités doit permettre d'éviter que le début de la programmation 2023-2027 ne connaisse les mêmes retards de paiement que ceux de la programmation 2014-2020, dont l'une des causes identifiée est l'enchevêtrement des responsabilités entre l'État et les Régions.

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

Les autorisations d'engagement du programme 149 - **1 775 millions d'euros** - extériorisent une baisse par rapport à celles qui ont été ouvertes en 2021 (- **17,6 millions d'euros, soit - 1 %**). Les **crédits de paiement** connaissent un retrait nettement plus accusé (- **46,4 millions d'euros, soit une réduction de 2,6 % après une baisse de 4,1 % inscrite l'an dernier**).

Au-delà de l'effort budgétaire en faveur de la filière « bois » (cf. *infra*), les dotations proprement agricoles du programme 149 subissent des sorts contrastés : alors que **le repli est particulièrement sensible pour l'action n° 23 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » (- 14 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 23 millions d'euros en crédits de paiement)**, les crédits

alloués à l'action n° 24 « Gestion équilibrée des territoires » augmentent légèrement (+ 23 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,8 millions d'euros en crédits de paiement).

Évolution des crédits par action du programme 149

(en millions d'euros, et en %)

		LFI 2021	PLF 2022	Evolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Evolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)
21 - Adaptation des filières à l'évolution des marchés	AE	217,9	222,5	+ 4,6	+ 2,1 %
	CP	217,9	222,7	+ 4,8	+ 2,2 %
22 - Gestion des crises et des aléas de la production agricole	AE	5,1	8,8	+ 3,7	+ 73,2 %
	CP	5,1	8,8	+ 3,7	+ 73,2 %
23 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	AE	110,3	96,1	- 14,1	- 12,8 %
	CP	133,0	110,1	- 23,0	- 17,3 %
24 - Gestion équilibrée et durable des territoires	AE	452,7	475,6	+ 22,9	+ 5,1 %
	CP	445,9	451,7	+ 5,8	+ 1,3 %
25 - Protection sociale	AE	207,4	130,4	- 77,0	- 37,1 %
	CP	207,4	130,4	- 77,0	- 37,1 %
26 - Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	AE	246,6	276,8	+ 30,2	+ 12,2 %
	CP	249,0	276,2	+ 27,2	+ 10,9 %
27 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	AE	504,8	516,9	+ 12,1	+ 2,4 %
	CP	504,8	516,9	+ 12,1	+ 2,4 %
28 - Pêche et aquaculture	AE	47,9	47,9	+ 0,0	+ 0,1 %
	CP	47,9	47,9	+ 0,0	+ 0,1 %
Total programme 149	AE	1 792,6	1 775,0	- 17,6	- 1,0 %
	CP	1 811,0	1 764,6	- 46,4	- 2,6 %

Source : commission des finances d'après les données du projet annuel de performances pour 2021

B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE ET À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

1. Des crédits sans dynamisme s'agissant du renouvellement et de la modernisation des exploitations agricoles

En ce qui concerne l'action n° 23, qui vise à assurer la pérennité et la modernisation des exploitations agricoles et leur adaptation aux nouvelles attentes sociétales, la programmation des crédits apparaît en baisse (- 13 % en AE et - 17 % en CP). **Cette baisse résulte toutefois principalement de**

réévaluations de besoins, en matière de crédits alloués au dispositif d'aide au départ (- 4,1 millions d'euros¹), et s'agissant de l'abandon du fonds aval aux entreprises agroalimentaires (-10 millions d'euros).

a) *Une baisse des crédits en raison de l'abandon du fonds « aval »*

Pour 2022, **43,4 millions d'euros d'AE et 53,8 millions d'euros de CP sont prévus pour la modernisation des exploitations sur le programme 149**. Il s'agit d'une baisse de 10 millions d'euros en AE et en CP par rapport à 2021, après une baisse de 22 millions d'euros déjà enregistrée l'année dernière. **Cette baisse est toutefois entièrement imputable à l'abandon du fonds aval aux entreprises agroalimentaires, qui s'est avéré ne pas répondre aux besoins.**

D'après la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), « initialement doté de 25 millions d'euros sur trois ans (10 millions d'euros en 2020, 10 millions d'euros en 2021 et 5 millions d'euros en 2022 selon la maquette GPI initiale), **le fonds aval a été redéployé en 2020 et 2021 sur les dispositifs de crise** ». En effet, le secteur agroalimentaire ne s'est pas saisi de cet outil, d'une part, du fait de l'évolution des priorités des entreprises face au COVID puis dans le contexte de la relance, d'autre part du fait de la présence d'autres dispositifs de la BPI et enfin du fait de la disponibilité de liquidités sur le marché bancaire.

Les crédits de cette ligne budgétaire sont mobilisés notamment pour financer **les subventions à l'investissement du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE)**, qui s'intègre depuis 2018 dans le volet agricole du Grand plan d'investissement.

¹ Cette dépense, qui finance les indemnités et compléments de retraites souscrits avant 1990 et n'accepte plus de nouveaux entrants depuis 1991, suit une courbe démographique ; il est donc logique de réduire son enveloppe progressivement.

Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles

Le Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE) vise à accompagner les investissements réalisés par les exploitations agricoles. Ce dispositif est décliné dans chacun des programmes de développement rural régionaux pour la période 2014-2022, dont les Régions sont autorités de gestion. Compte tenu du temps de négociation nécessaire à la prochaine programmation, une période de transition est mise en œuvre à partir du 1er janvier 2021 et ce, pour une durée de 2 ans. Le PCAE est donc prolongé d'autant. L'État et les Régions se sont engagés en 2014 à financer conjointement le PCAE, dans toutes les régions en associant d'autres financeurs, notamment les Agences de l'eau. Le MAA et les Régions partagent ainsi une stratégie commune qui se décline autour de quatre priorités :

- la modernisation des élevages ;
- la double performance dans le secteur végétal ;
- l'amélioration de la performance énergétique des exploitations ;
- l'encouragement à l'agro-écologie.

Dans toutes les régions, la priorité est donnée à la modernisation des filières d'élevage. Les aides au titre du PCAE soutiennent des investissements variés dont le matériel agricole, les bâtiments d'élevage, les serres, les investissements de transformation et de commercialisation directe par l'exploitant, les unités de méthanisation.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les niveaux importants de consommation des enveloppes depuis le début de la programmation, et le montant moyen des dossiers, montrent que malgré une disparité régionale, **la mise en œuvre du PCAE s'avère d'une manière générale adaptée aux demandes des exploitants en matière d'investissements en bâtiments d'élevage et matériels**. Les interventions budgétées sont toutefois tributaires de la gestion de la ligne correspondante du FEADER par les régions, dans un contexte où le taux de cofinancement européen est plus faible que pour d'autres interventions¹.

La mesure de l'investissement dans les exploitations agricoles est assurée par un indicateur mesurant le nombre **des bénéficiaires du PCAE dans l'ensemble des demandeurs des aides PAC**. Celui-ci n'était que de 3,83 % en 2018 (contre 3 % en 2017). En 2020, le taux de pénétration des bénéficiaires de la mesure investissement (PCAE) est de 4 %, contre 4,7 % en 2019, année où le nombre de dossiers PCAE a été particulièrement élevé. D'après le PAP, **une hausse significative du nombre de dossiers est attendue pour 2021 avec le double effet des crédits supplémentaires du plan France Relance et des crédits FEADER Relance**. La prévision actualisée est de 4,5 %. Malgré la crise, la cible recherchée pour 2022 est fixée à 5 %, objectif à l'atteinte duquel les crédits du plan de relance pourraient

¹ Ces subventions sont cofinancées par le FEADER à hauteur de 63 % dans les régions de transition et de 53 % dans les autres régions.

contribuer. L'enveloppe initiale de 135 millions d'euros pour l'aide à l'investissement dans les agro-équipements bénéficie en effet d'un abondement de 80 millions d'euros dans le PLFR de fin de gestion, et l'enveloppe prévue au titre de l'aide à l'investissement dans le matériel permettant de faire face aux aléas climatiques, dotée de 100 millions d'euros, serait doublée.

b) Les aides à l'installation des agriculteurs : seule la moitié des agriculteurs de moins de 40 ans qui s'installent bénéficient des aides à l'installation

Une partie des crédits de l'action n° 23 permettent d'assister les entreprises agricoles tout au long de leur cycle de vie, depuis l'installation jusqu'à la cessation d'activité en passant par le développement de l'exploitation.

En 2016, selon la dernière enquête « Structure » du service statistique du ministère, le nombre d'exploitations agricoles en France métropolitaine est estimé à environ 436 000¹.

Entre 2010 et 2016, le nombre d'exploitations agricoles a baissé de 11 % environ, soit un rythme annuel moyen (-1,9 % par an) légèrement inférieur à celui de la décennie précédente (-3 % par an), mais qui traduit une forme d'attrition. **Au total, en 30 ans, la France a perdu la moitié de ses exploitations agricoles.**

Le nombre des petites et moyennes exploitations agricoles recule de 4 % par an, celui des grandes exploitations agricoles progressant de 2 % l'an. Ces exploitations, qui mobilisent 42 % des effectifs de la branche représentent 87 % de la production agricole.

La démographie des exploitants marquée par un net vieillissement annonce le resserrement des problématiques de reprise, qui justifie la mise en œuvre d'une politique de l'installation.

Source : commission des finances

En 2021, les moyens prévus spécifiquement pour l'installation avaient accusé une baisse en crédits de paiement (- 5,5 millions d'euros) et s'élevaient à 37,2 millions d'euros en AE et 49,5 millions d'euros en CP. **En 2022, ces moyens baisseraient de nouveau, pour atteindre 35,2 millions d'euros en AE et 38,7 millions d'euros en CP. L'administration indique toutefois que cette diminution concerne le financement des restes à payer au titre des prêts bonifiés, supprimés en 2017, et que les crédits alloués à la dotation pour les jeunes agriculteurs sont stables par rapport à 2021.**

¹ Un nouveau recensement agricole doit avoir lieu en 2022.

La démographie agricole est telle que l'âge moyen des exploitants augmente tandis que les plus de 45 ans exploitent désormais plus de 60 % de la SAU, contre 45 % en 2000. C'est dire si la problématique du renouvellement de la population agricole se pose.

Or, l'aide à l'installation n'est pas à la hauteur. Elle est réservée à des catégories d'exploitation limitées. **En outre, la dotation aux jeunes agriculteurs fait partie des nombreuses lignes budgétaires qui connaissent des difficultés de consommation.**

La **moyenne nationale** des montants de DJA attribuées en 2020, toutes zones confondues, s'établit à 32 711 euros, soit une augmentation de 60 % depuis 2016, où le montant moyen s'élevait à 19 900 euros. Cependant, là encore, **la situation est variable selon les régions avec un montant moyen par région allant de 21 638 à 58 917 euros.**

L'objectif de 6 000 installations a été maintenu dans le cadre de la programmation FEADER 2014-2020 et des deux années de transition, 2021 et 2022.

Tableau de bord de l'installation dans l'hexagone entre 2015 et 2019

Indicateur	2015	2016	2017	2018	2019	moyenne	Tendance (nb/an)	Tendance (%/an)
Nb chefs d'exploitation	432 739	426 205	417 169	411 621	405 119	418 571	-6 982	-1,7%
Nb départs	21 137	20 738	23 009	20 795	19 917	21 119	-238	-1,1%
Nb total d'installations	15 083	14 146	14 319	13 925	13 406	14 176	-358	-2,5%
installés > 40ans	5 837	4 900	4 786	4 346	4 251	4 824	-373	-7,7%
installés < 40ans non aidés	5 587	5 154	5 107	4 687	4 295	4 966	-305	-6,1%
installés < 40ans aidés (DJA)	3 659	4 092	4 426	4 892	4 860	4 386	320	7,3%
Taux de renouvellement*	3,5%	3,3%	3,4%	3,4%	3,3%	3,4%		
Taux de remplacement	71%	68%	62%	67%	67%	67%		

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux, d'après les données MSA et ASP

D'après les réponses du ministère au questionnaire des rapporteurs spéciaux, le « retour d'expérience de la transition précédente montre que la perspective du changement de programmation en 2023 et, par la même, le **transfert de la DJA aux conseils régionaux pourraient créer un ressaut de demandes de DJA en 2022 et en 2023** ». Toutefois, et de façon contradictoire, « **suite à la crise sanitaire et économique liée à la Covid-19, la conjoncture défavorable du marché de l'emploi en 2021 (et, potentiellement en 2022), notamment pour les jeunes, pourrait avoir une influence sur le nombre d'installations en agriculture** ».

Fin 2020, l'indicateur « Poids de l'installation aidée », qui permet de suivre les effets de la politique d'installation de la PAC sur les territoires, atteint 53,1 % (54,7 % prévus) contre 52,1 % en 2019 soit une augmentation d'un point sur un an. **Depuis 4 ans, l'indicateur affiche un résultat supérieur à 50 % (54 % en 2021), ce qui signifie que plus de la moitié des agriculteurs de moins de 40 ans qui s'installent bénéficient d'un accompagnement et des aides à l'installation.**

La cible fixée pour 2023 est de 55 % de chefs d'exploitation aidés. L'atteinte de ce résultat dépend des évolutions du dispositif attendues dans le cadre de la nouvelle programmation du FEADER et des conséquences d'une gestion régionalisée.

Cette dotation ne constitue toutefois qu'une des composantes des aides publiques à l'installation.

Dépenses publiques en faveur des jeunes agriculteurs (JA)

(en euros)

	Exécution 2020 (en AE)	LFI 2021 (en AE)	PLF 2022 (en AE)
DJA (149-23-06)	33 311 656	35 167 465	35 167 465
Stages (149-23-03)	1 781 216	2 366 225	2 500 000
Prêts à l'installation (149-23-01)	0	0	0
Taxe JA (149-23-07)	11 367 493	11 520 000	11 520 000

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Une part importante des aides provient de l'abattement fiscal dont bénéficient les jeunes agriculteurs non mentionné dans le tableau ci-dessus¹ (dont le coût serait de 55 millions d'euros en 2022).

¹ La taxe JA pour jeune agriculteur concerne le dispositif de dégrèvement de taxe foncière.

2. Les aides à la gestion équilibrée et durable du territoire : une hausse des crédits pendant la période de transition

a) Une augmentation des moyens alloués aux MAEC et aux aides à l'agriculture biologique

En ce qui concerne **les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les soutiens à l'agriculture biologique**, les dotations s'élèveraient en 2022 à 145 millions d'euros en AE et à 121 millions d'euros en CP, soit une **augmentation de 22 millions d'euros en AE et de 5 millions d'euros en CP**.

La hausse pour le PLF 2022 vise à soutenir la dynamique de conversion en agriculture biologique des exploitations françaises. D'après les réponses de la DGPE au questionnaire des rapporteurs spéciaux, « cette dotation doit permettre de poursuivre l'effort de contractualisation sur l'agriculture biologique et d'engager en MAEC des contrats transitoires d'un an avant le changement de programmation ». Pour mémoire, les contrats de conversion à l'agriculture biologique font l'objet d'engagements sur cinq ans avec un paiement annuel. Pour les MAEC, tout comme 2021, 2022 sera une année de transition entre les programmations européennes : ainsi les MAEC devraient représenter en grande majorité des contrats d'un an.

La nomenclature budgétaire manque de lisibilité, **le départ entre les MAEC et les aides à l'agriculture biologique n'étant pas accessible alors même que les dynamiques des deux mesures sont très différenciées** du fait de la progression forte dans le passé des exploitations en conversion vers l'agriculture biologique.

En ce qui concerne les AE, cette augmentation est bienvenue compte tenu du rehaussement des plafonds des crédits FEADER et dans un contexte où les surfaces supplémentaires en bio attendues chaque année sont comprises entre 250 000 et 300 000 hectares, soit une progression de l'ordre de 15 % par an.

Cependant, il faut également tenir compte du fait que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation ne finance plus les aides au maintien. **Sur ce point également, les modulations « dans le temps et dans l'espace » ne sont pas sans poser un problème de principe au regard de l'égalité de traitement des agriculteurs passant au bio.**

Étant donné les restes à payer sur les engagements passés et la croissance des volumes d'aides, la programmation budgétaire ne serait pas suffisante si un transfert de charges n'avait été réalisé vers les agences de l'eau. Or, ce transfert sera financé par une augmentation de la fiscalité pesant sur les agriculteurs¹ et par une réduction des interventions classiques des agences. Les agences de l'eau sont devenues les premiers cofinanceurs nationaux des interventions en faveur de l'agriculture biologique.

Répartition du financement des engagements par les différentes parties versantes (aides à la conversion et aides au maintien successivement)

(en euros)

Montants engagés en CAB (aides à la conversion à l'agriculture biologique)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agences de l'eau	71 868 535	73 891 338	43 290 893	67 199 549	81 706 234	69 335 158
Collectivités	97 130	328 222	1 322 919	3 119 431	3 794 788	2 779 025
MAA	53 635 919	30 824 528	21 887 255	25 590 253	53 399 104	52 983 503
FEADER	163 582 259	108 319 186	89 564 152	65 172 436	108 158 704	145 338 554
TOTAL	289 183 842	213 363 274	156 065 218	161 081 670	247 058 831	270 436 240

Montants engagés en MAB (aides au maintien à l'agriculture biologique)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agences de l'eau	15 323 405	9 283 507	9 807 411	4 183 149	3 598 919	5 457 431
Collectivités	2 221 906	382 630	355 548	5 213 583	5 968 690	4 088 972
MAA	56 053 981	7 726 900	5 317 582	29 163	133 512	88 998
FEADER	180 836 036	22 693 704	19 126 429	14 544 810	12 161 076	11 224 448
TOTAL	254 435 327	40 086 741	34 606 969	23 970 705	21 862 196	20 859 850

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

b) L'indemnité de compensation des handicaps naturels, une dotation qui stagne et susceptible d'être modifiée dans le cadre de la prochaine PAC

Les dotations prévues pour financer l'ICHN sont stables par rapport aux ouvertures proposées en 2021 et s'élèvent à 277 millions d'euros. L'ICHN permet d'indemniser les agriculteurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant des contraintes de ces zones pour la production agricole.

¹ Une augmentation qui doit être appréciée en fonction du bouclage du financement des aides à l'agriculture biologique à partir d'une partie des crédits du premier pilier de la PAC dans le cadre du transfert de crédits déjà mentionné.

L'ICHN au défi du nouveau zonage

L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) dépend d'un classement par zonage. L'ICHN vise au maintien des exploitations agricoles durables dans les zones défavorisées (montagne, piémont et zones défavorisées simples). L'ICHN permet d'indemniser les agriculteurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant des contraintes inhérentes à la présence dans ces zones pour la production agricole. Au total près de 102 000 bénéficiaires sont concernés. Ce soutien économique est essentiellement orienté vers les zones de montagne et de haute-montagne qui représentent environ 75 % du montant de cette aide.

En 2019, l'ICHN a fait l'objet d'une réforme à travers la révision du zonage des zones défavorisées hors-montagne, exigée par le règlement de développement rural.

Le nouveau zonage se compose de deux parties :

- une première partie, les « zones soumises à contraintes naturelles », qui découle de l'application stricte de critères européens biophysiques et climatiques, sur laquelle il n'y a pas de marge de discussion ;
- une deuxième partie, les « zones soumises à contraintes spécifiques » (ZSCS) où la prise en compte de certaines spécificités nationales est permise. Ainsi, dans le respect du plafond de 10 % du territoire pouvant être classé sous cette catégorie, le caractère extensif de l'élevage dans certains territoires, ou encore certaines particularités d'intérêt pour l'environnement ou le paysage (présence de haies ou parcellaire morcelé, présence de surfaces peu productives ou de zones humides, zones soumises à déprise agricole, ou encore insularité) peuvent être prises en compte.

Il convient de souligner que la réforme du zonage a impliqué un nouveau transfert entre les deux piliers de la PAC.

On rappelle par ailleurs que la part des exploitants bénéficiaires de l'ICHN est un des indicateurs de l'objectif de maintenir une agriculture diversifiée dans tous les territoires ruraux. Cet indicateur a connu une augmentation en 2019 à la suite de la réforme du zonage qui a fait entrer de nouveaux bénéficiaires. Près d'un tiers des exploitations agricoles attributaires des aides de la PAC bénéficient de cette indemnité.

Le dispositif est susceptible d'être modifié dans le cadre de la mise en œuvre de la prochaine programmation. **À ce stade, il n'est toutefois pas possible de présumer des éventuelles modifications des critères d'octroi de l'aide ou du montant qui lui sera consacré. Or, ces deux éléments sont déterminants pour évaluer l'impact de l'aide.** La cible 2023 est toutefois maintenue à 32 %.

Malgré le choix effectué par la France de ne compenser que 40 % du différentiel de revenu par hectare entre les exploitations des zones défavorisées et celles situées en zone non défavorisées, l'ICHN représente une source majeure du compte d'exploitation de la plupart des nombreuses entreprises agricoles qui en bénéficient.

c) Des charges de la lutte contre la prédation

Les crédits relevant de la mesure dite « grands prédateurs » sont noyés dans une ligne destinée à financer d'« autres actions environnementales et pastoralisme », dotée en 2022 de **22,6 millions d'euros**. Les moyens consacrés à lutter contre la prédation devraient être clairement indiqués dans le projet annuel de performances.

La lisibilité budgétaire est encore affectée par le fait que les **indemnisations sont à la charge du ministère de l'environnement, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation ne gérant que les soutiens à la protection des troupeaux.**

Le **coût de la mesure de protection des troupeaux** suit la zone d'extension de la population du loup, qui est en constante augmentation (la population lupine a augmenté de 7 % en 2020 et de 9 % en 2019). L'aide à la protection des troupeaux contre la prédation s'inscrit dans un cadre européen. Le FEADER intervient en co-financement de l'État. Pour 2020, le montant total alloué par l'État et l'Union Européenne a représenté 29,6 millions d'euros (dont 0,95 million d'euros pour l'ours et 28,63 millions d'euros pour le loup). Les crédits nationaux mobilisés relèvent à 80 % du ministère de l'agriculture et 20 % du ministère de l'environnement¹.

On comptait en 2020 3 050 éleveurs bénéficiaires de l'aide à la protection des troupeaux dont 260 pour l'ours. Environ 77 % des crédits alloués concernent l'aide au gardiennage des troupeaux, 13 % l'acquisition et l'entretien de chiens de protection, 10 % l'acquisition de clôtures électrifiées, et moins de 1 % la réalisation d'analyses de vulnérabilité ou de l'accompagnement technique.

L'indemnisation des dommages aux troupeaux est entièrement financée par le ministère de la transition écologique. Le montant total alloué pour le loup, l'ours et le lynx s'est élevé à 4,58 millions d'euros en 2020 contre 3,90 millions d'euros en 2019.

Les enjeux tendent à se renforcer en termes d'éleveurs touchés. Dans ces conditions, une part de plus en plus importante des crédits de soutien au pastoralisme qui incluent les aides accordées à l'animation des groupements d'intérêt économique et environnementaux et des réseaux dits « territoires MAEC » mais aussi des mesures en faveur de l'agriculture de montage, est vouée à être absorbée par la lutte contre la prédation.

¹ La part du MTE correspond aux dépenses liées aux investissements en chiens de protection et clôtures, ainsi qu'au financement des analyses de vulnérabilité.

C. LA GESTION DES ALÉAS ET DES CRISES : UN SYSTÈME À REVOIR EN PROFONDEUR

1. Un provisionnement pour « dépenses imprévisibles » dont le calibrage paraît débordé

a) Une dotation qui a servi à couvrir des impasses de financement prévisibles et plus marginalement à financer les impacts des crises climatiques et environnementales

La budgétisation de la provision pour « dépenses imprévisibles » est un point sensible des projets de budget de la mission AAFAR depuis que cette provision a été inscrite dans les projets de loi de finances initiaux. Imprudemment réduite en 2020, sa budgétisation a été rehaussée en 2021 (de 174,8 millions d'euros à 190 millions d'euros), pour être portée au niveau des consommations prévues en 2020. **Le niveau de la provision est maintenu en 2022 à 190 millions d'euros.**

La dotation avait été présentée comme devant couvrir des **dépenses imprévisibles**. Or, d'emblée la destination qui lui a été réservée a consisté à en prévoir l'emploi pour couvrir des charges hétérogènes, dont certaines parfaitement prévisibles, comme celles occasionnées par les apurements communautaires¹.

Force est de constater que, **pour l'heure, la consommation de la dotation aura été, depuis 2018, largement affectée à des dépenses nécessitées par des refus d'apurement certains en leur principe.** Une fois ces derniers pris en compte, il n'est resté que peu de moyens pour financer les aides que les crises agricoles peuvent nécessiter. En 2019, 125 millions d'euros sur 200 millions d'euros avaient été mobilisés au titre des refus d'apurement (soit 63 %), et 65 millions d'euros sur 175 en 2020 (37 %).

Les rapporteurs spéciaux réitèrent une fois de plus leur souhait que la dotation soit scindée afin de mieux appréhender les motifs sous-jacents à la programmation budgétaire. Il est justifié de suivre isolément les prolongements envisagés au titre des corrections financières et les réserves disponibles en cas de concrétisation des aléas de production.

¹ Le projet annuel de performances indique d'ailleurs : « cette dotation vise à gérer les dépenses imprévisibles du programme 149, en particulier les aides de crises et les refus d'apurement communautaire qui seront susceptibles d'être notifiés par la Commission européenne en 2022 ».

Exécution 2019 et 2020, prévision pour 2021, de la provision pour aléas (PPA)

En 2019, la provision pour aléas était dotée de 200 millions d'euros. Sur ce total :

- 6 millions d'euros ont été gelés en début d'année puis on fait l'objet d'une annulation en loi de finances rectificative ;
- environ 125 millions d'euros ont été mobilisés au titre des refus d'apurement ;
- le delta (soit environ 69 millions d'euros) a été mobilisé pour abonder le FNGRA, compte-tenu des tensions identifiées sur le fonds du fait des derniers épisodes de sécheresse.

En 2020, la PPA était dotée de 174,8 millions d'euros dont 6,9 millions d'euros de gel. Sur ce total :

- 101,58 millions d'euros en AE et 125,78 millions d'euros en CP ont été mobilisés pour le financement des aléas climatiques (FNGRA) ;
- 64,99 millions d'euros en AE et 40,79 millions d'euros en CP ont été mobilisés sur les refus d'apurements communautaires ;
- 1,27 millions d'euros en AE=CP a été mobilisé sur le système d'information « Synergie » de l'ASP.
- Les 6,9 millions d'euros initialement gelés ont été dégelés et mobilisés dans le cadre du financement des dispositifs mis en œuvre pour soutenir les filières touchées par la crise de la COVID-19.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Au total, sur les 375 millions d'euros ouverts au titre de la dotation pour dépenses imprévisibles en 2019 et 2020, 166 millions d'euros en CP (soit 45 %) auront été consacrés à financer des dépenses globalement prévisibles, ne répondant donc pas à l'objet de la dotation.

b) Une dotation dont le calibrage est débordé par la crise sanitaire et le gel de 2021 et dont la stabilité pour 2022 pose question

Les rapporteurs spéciaux avaient indiqué l'année dernière que la hausse **de la provision en 2021 semblait d'emblée insuffisante pour financer d'éventuels sinistres climatiques, qui se sont produits. Ils indiquaient en outre que les risques d'apurement européens pendant pourraient absorber la totalité de la dotation. Ils en absorberaient les deux tiers.**

La loi de finances initiale pour 2021 avait fixé un montant de dotation pour la provision pour aléas (PPA) de 190 millions d'euros, dont 7,6 millions ont été gelés. Or, compte tenu du gel tardif intervenu au printemps dernier, la PPA a dû être mobilisée. Ainsi, au 15 août 2021, elle a déjà été mobilisée à hauteur de 90 millions d'euros dont :

- 20 millions d'euros mobilisés pour la mise en œuvre du fonds d'urgence départemental pour lutter contre le gel ;

- 30 millions d'euros mobilisés pour la mise en œuvre de l'avance remboursable pour les producteurs de fruits à noyaux ;

- 40 millions d'euros mobilisés au profit du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA).

L'administration indique que le reste de la PPA sera mobilisé pour financer les différents dispositifs de crise ou les indemnités des aléas climatiques dans le cadre du FNGRA, au fur et à mesure de leur mise en œuvre. Or, d'après les réponses transmises aux rapporteurs spéciaux, **les corrections financières liées aux refus d'apurement supportés par le budget national en 2021 devraient s'établir à 120,65 millions d'euros. La provision s'avèrera donc insuffisante compte tenu des montants déjà engagés.**

Or, les impasses non couvertes par la provision font l'objet d'un financement par le dégel de la mise en réserve, par le biais de redéploiements en gestion depuis d'autres lignes du programme, ou de prélèvement de trésorerie non fléchée au sein d'opérateurs dont le ministère de l'agriculture assure la tutelle, ou encore d'ouverture de crédits en LFR.

Les corrections qui donnent lieu à un acte d'exécution de la Commission européenne entre septembre 2021 et août 2022 s'imputeront sur le budget national 2022 : d'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, en ce qui concerne l'exercice à venir, les procédures finalisées donneront lieu à **une correction au minimum d'un montant de 41 millions d'euros, « qui impactera de manière quasi certaine le budget pour 2022 »**. Les rapporteurs spéciaux observent donc qu'un montant plancher de près de 40 millions d'euros devrait être imputé sur la dotation de 190 millions d'euros ouverte au titre des dépenses imprévues¹.

Dans ces conditions, le reliquat disponible sur la provision pour aléas serait tout au plus de 150 millions d'euros, un niveau nettement en-deçà des crédits nécessaires pour alimenter les ressources du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), d'autant que l'administration indique que « la poursuite du paiement des indemnités liées au gel exceptionnel d'avril 2021 sera un enjeu important de 2022 ».

¹ Dépenses donc parfaitement prévues.

Un telle programmation ouvre d'emblée la perspective d'arbitrages budgétaires en gestion, pouvant affecter la capacité du budget pour 2022 à assumer ses charges en bon temps, ou de nouvelles ouvertures en lois de finances rectificative pour 2022, à l'image des ouvertures demandées dans les projets de lois de finances rectificatives pour 2021.

c) L'épuisement des réserves du fonds national de gestion des risques en agriculture, les difficultés de pénétration de l'assurance récolte : une refonte indispensable des mécanismes de gestion des risques

(1) Le FNGRA

En métropole, la gestion des risques de production d'ampleur importante repose sur trois dispositifs :

- s'agissant des **risques sanitaires et environnementaux**, le **Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE)**, seul fonds agréé, a pour objet d'indemniser les pertes subies par les agriculteurs grâce à un co-financement professionnel à hauteur de 35 % et un co-financement public de 65 %. Depuis 2015, l'origine de ce soutien peut être européen (Feader *via* le PNGRAT) ou national (FNGRA *via* un régime d'aide notifié). La contribution européenne ne peut être mobilisée que si la perte de production est supérieure à 30 % de la production annuelle. La contribution de l'État peut être mobilisée si ces pertes sont inférieures à ce seuil ;

- s'agissant des **risques climatiques**, **deux dispositifs d'indemnisation** exclusifs l'un de l'autre sont mobilisés : d'une part, les exploitants victimes d'un risque considéré comme non assurable, jugé d'importance exceptionnelle et dû à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel climatique, peuvent être indemnisés par le **régime des calamités agricoles** qui constitue un premier niveau de filet de sécurité ; d'autre part, les exploitants ayant souscrit un **contrat multirisques climatiques** auprès de compagnies d'assurance privées reçoivent de celles-ci des indemnités contractuelles en cas de sinistre.

Ces trois dispositifs pouvaient bénéficier d'un financement par le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA). **Toutefois depuis la campagne 2015, l'aide à l'assurance récolte est financée à 100 % par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et ne mobilise plus le FNGRA.**

Les **ressources du FNGRA** sont le produit des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant les dommages aux bâtiments et au cheptel affectés aux exploitations agricoles et les risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules affectés aux exploitations agricoles ainsi qu'une contribution additionnelle applicable aux exploitations conchylicoles et une subvention du budget de l'État.

Le taux de la taxe additionnelle est passé de 11 % à 5,5 %, et la **contribution additionnelle est plafonnée à 60 millions d'euros depuis le 1^{er} janvier 2016**. Dans ces conditions, en cas de crise majeure, telle la sécheresse ou des excès de pluies, l'abondement du fonds par des crédits d'État devient nécessaire.

Depuis l'instauration de la « provision pour dépenses imprévisibles », cette dernière constitue un réservoir de crédits supposés permettre de financer les besoins apparus en cours d'année, sans recourir à des décrets d'avances ou à des lois de finances rectificatives, mais **force est de constater qu'elle ne suffit pas dans un contexte d'aléas climatiques récurrents**.

Évolution des ressources et des charges du FNGRA depuis 2014

Année	Emplois (M€)						Ressources (M€)				
	Calamités agricoles	Assurance récolte	FMSE	Frais	Prélèvement Etat	Total	Solde au 31/12 année N-1	Contribution additionnelle	Abondement Etat	Autres produits	Total
2014	21,6	19,2		5,9		46,7	134,3	122,5	19,2	2,6	278,6
2015	49,9	24,3	1,1	6,1	255	336,4	231,7	124,5	25,4	2,3	383,9
2016	115,8	15,8		3,7		135,3	47,5	61,1	81	2,3	191,9
2017	43,7			3,6		47,3	56,5	60		1,4	117,9
2018	161,3		17,75	3,36		182,41	70,66	60	75	0,9	206,56
2019	150,7			4		154,7	22	60	87,5	6	175,5
2020	184,5		5,7	3,5		193,7	20,8	60	150	4,5	235,3

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les dépenses du FNGRA ont atteint 154,7 millions d'euros en 2019 face à des recettes ordinaires de 60 millions d'euros, soit **une impasse de financement de 94,7 millions d'euros**.

La trésorerie du fonds (22 millions d'euros à l'ouverture de l'exercice), pourtant fortement sollicitée, s'est trouvée hors d'état de la financer, obligeant l'État à un versement de 87,5 millions d'euros.

Compte tenu des dépenses réalisées, au total, les ressources de trésorerie disponibles à la fin de l'exercice pour les interventions du FNGRA en 2020 s'élevaient à 20,8 millions d'euros. En 2020, des tensions sur les ressources, dans un contexte de sécheresse, ont de nouveau nécessité l'abondement en crédits de l'État, pour un montant de 150 millions d'euros, dont 126 millions via la provision pour aléas. **Le FNGRA a dépensé un montant de 185 millions d'euros au titre du dispositif calamités agricoles,**

soit un montant inédit depuis 2014, apurant notamment des dettes d'indemnisation antérieures.

En ce qui concerne l'année 2021 et compte tenu de l'impact de la sécheresse 2020 et surtout du gel tardif qui a eu lieu au printemps 2021, il existe des tensions importantes sur la trésorerie du fonds qui ont et vont conduire à des abondements en crédits de l'État.

D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, les reconnaissances de calamités agricoles en 2021 devraient atteindre un total de l'ordre de 160 millions d'euros, principalement du fait de la sécheresse mais aussi des épisodes de gel et autres événements climatiques qui ont eu lieu en 2021. 40 millions d'euros ont été mobilisés via la PPA, mais celle-ci ne sera pas suffisante (cf. *supra*) une fois défalquées les dépenses nécessaires au règlement des refus d'apurement européens. L'abondement nécessaire de l'État en 2021 est estimé à 100 millions d'euros, mais ne tient pas compte de l'indemnisation de l'épisode exceptionnel de gel d'avril 2021. Cette impasse de financement serait couverte comme les années précédentes, par des redéploiements en gestion depuis d'autres lignes du programme, et par une ouverture de crédits au sein du second projet de loi de finances rectificative pour 2021.

En l'état de la budgétisation de la provision pour aléas pour 2022 (190 millions d'euros), compte tenu des charges envisagées du fait des refus d'apurement et des charges d'indemnisation de calamités reportées sur 2022, le projet de loi de finances pour l'année à venir paraît à nouveau devoir réserver des difficultés de bouclage de l'équilibre financier du FNGRA.

- (2) Une assurance récolte qui, même peu diffusée, épuise les dotations provisionnées pour en favoriser la pénétration

En ce qui concerne l'assurance récolte, force est de constater qu'elle souffre d'un taux de pénétration encore assez modeste, malgré une certaine progression ces dernières années.

Taux de diffusion de l'assurance récolte entre 2010 et 2020 par groupe de culture

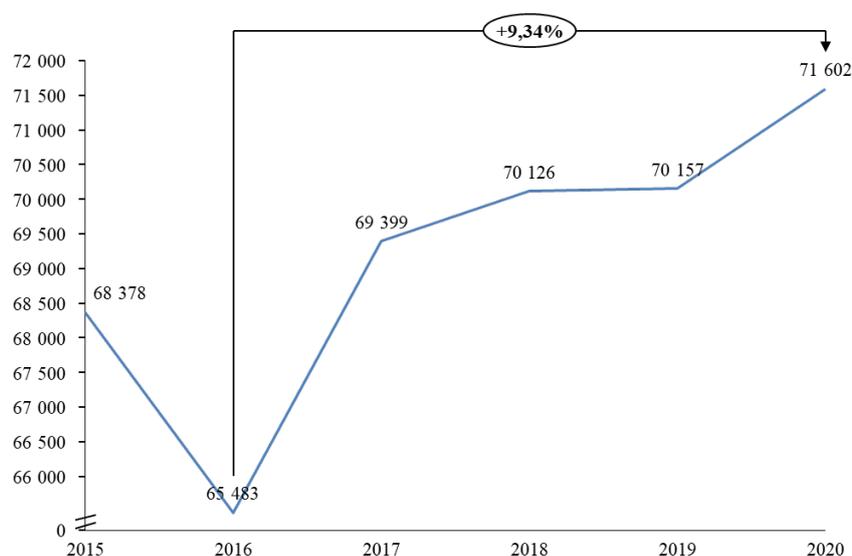
	Taux de diffusion (N/N)										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grandes cultures	27,6%	30,3%	30,8%	31,7%	30,9%	26,5%	26,4%	30,1%	31,0%	32,1%	33,3%
Viticulture*	15,8%	17,1%	18,8%	19,2%	23,6%	23,3%	25,0%	26,2%	31,5%	32,4%	34%
Arboriculture	2,4%	2,7%	2,7%	2,4%	2,5%	2,2%	2,6%	2,7%	2,8%	2,8%	3,1%
Légumes	12,2%	13,9%	15,5%	15,6%	16,6%	15,0%	14,4%	24,6%	25,2%	27,7%	28%
TOTAL sans prairie	26,5%	29,0%	29,6%	30,4%	29,9%	26,3%	25,8%	29,4%	30,5%	31,6%	32,8%
TOTAL avec prairie							14,8%	16,8%	17,2%	17,9%	18,2%

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

La couverture assurantielle des surfaces agricoles est désormais de près de 33 %, soit un gain de près de 7 points par rapport à 2016 ; traditionnellement particulièrement basse dans le domaine des légumes, l'assurance y a nettement progressé depuis 2017, l'arboriculture restant très peu concernée.

Le nombre de contrats d'assurance multi-risques climatiques (MRC) commercialisés a diminué jusqu'en 2016 puis est reparti à la hausse d'après les données des assureurs.

Nombre de contrats d'assurance récolte entre 2015 et 2020



Source : commission des finances d'après la réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Depuis la campagne 2016, l'architecture du contrat subventionné est articulée selon deux niveaux de garantie avec des taux de soutien différenciés :

- un premier niveau de garantie, dit niveau socle, avec un taux de subvention de 65 %. Il constitue un socle minimum de protection permettant de relancer le cycle de production en cas de sinistre. Son coût est limité, ce qui doit faciliter l'accès à l'assurance récolte ;

- un second niveau avec des garanties complémentaires et un taux de subvention de 45 %¹.

¹ Les agriculteurs peuvent en outre souscrire des extensions de garantie (réduire le taux de franchise ou bien encore le seuil de déclenchement) pour disposer d'une meilleure couverture mais elles ne bénéficient pas de subventions.

Pour les contrats de base, l'État soutient le développement de ce type d'assurance grâce à une subvention prenant partiellement en charge le coût de la prime ou cotisation d'assurance.

Les problèmes régulièrement constatés de financement du dispositif font obstacle à une anticipation claire des taux de subventionnement. Malgré des ajustements successifs, l'environnement de l'assurance récolte reste marqué par la persistance de cette difficulté. D'après les réponses au questionnaire des rapporteurs, les taux précités sont maintenus pendant la période de transition avant l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire européen.

Enveloppe consacrée au financement de la subvention à l'assurance récolte

Depuis 2015, ces aides sont versées dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, au titre du Programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT), et sont entièrement financées par des fonds européens (FEADER). Le FNGRA n'est plus mobilisé.

L'enveloppe de 600,75 millions d'euros, issue d'un premier transfert du premier vers le deuxième pilier de la PAC allouée au financement de l'aide à l'assurance récolte et au soutien aux fonds de mutualisation en cas d'aléas sanitaires et environnementaux pour la période 2015-2020 n'était pas suffisante pour garantir les taux de subvention actuels jusqu'à la fin de la programmation.

Un complément de 74,5 millions d'euros, qui a porté l'enveloppe totale à 675,25 millions d'euros, a été alloué aux mesures de gestion des risques suite à un transfert complémentaire du premier vers le second pilier notifié à la Commission européenne à l'été 2017.

Une période de transition de deux années entre l'actuelle programmation (2014-2020) et la suivante a été actée. La mise en œuvre du PNGRAT s'étend donc jusqu'à la fin 2022 (incluant notamment les paiements des campagnes 2021 et 2022 d'assurance récolte). Afin de financer ces interventions pour la période de transition, **un premier abondement d'un montant de 192,4 millions d'euros est intervenu en 2021. Un second abondement est intervenu en 2021 à hauteur de 193,6 millions d'euros également issu d'un transfert du premier vers le second pilier.**

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les rapporteurs spéciaux relèvent que les fonds du premier pilier de la PAC ont été ponctionnés pour assurer l'effectivité du soutien aux assurés. Cet arbitrage oblige à réduire les aides directes du premier pilier pour financer les impasses de financement constatées sur plusieurs interventions relevant du second pilier de la PAC.

S'agissant des opportunités offertes par le règlement européen dit « Omnibus » pour baisser le seuil de déclenchement du niveau des pertes de rendement de 30 % à 20 %, le choix a été fait pour l'actuelle programmation de ne pas les utiliser au motif que, si un tel abaissement permettrait de proposer un contrat subventionné plus protecteur, il serait également plus coûteux pour l'exploitant agricole et aurait un impact budgétaire très

important, non soutenable par les crédits FEADER 2014-2020. Il impliquerait un prélèvement supplémentaire sur le premier pilier de la PAC.

Enfin, un consensus conduit à reconnaître que la gestion des aléas de faible ampleur fait partie intrinsèque de l'activité agricole, et que les outils de mutualisation des risques apparaissent par contre nécessaires dès que l'on atteint 20 à 30 % de pertes de récolte minimum.

(3) Une réforme à venir

En tout état de cause, la multiplication des aléas climatiques oblige à repenser collectivement d'une part les dispositifs de soutien publics aux mesures de protection et d'indemnisation, d'autre part et plus largement les pratiques agricoles elles-mêmes, dans une logique de prévention et d'adaptation.

Dans ce cadre, une consultation élargie de l'ensemble des parties prenantes a été lancée à l'été 2019 sur les voies d'amélioration des outils de gestion des risques en agriculture. Les résultats de l'évaluation à mi-parcours du PNGRAT menée en 2019, assortie de recommandations, ont contribué à cette réflexion et à proposer les évolutions à apporter au dispositif dans le cadre de la prochaine PAC. D'après le ministère, ces recommandations, ainsi que les contributions reçues des parties prenantes, ont permis d'alimenter plusieurs groupes de travail qui se sont réunis entre novembre 2019 et juin 2020, afin de définir une « feuille de route » pour la généralisation de la couverture des agriculteurs face au risque climatique.

Le « Varenne agricole de l'eau et du changement climatique » lancé par le Gouvernement le 28 mai dernier a permis de poursuivre ces travaux au sein du groupe de travail relatif à la gestion des risques et l'assurance récolte présidé par le député Frédéric Descrozaille. Dans le prolongement de ces importants travaux, le Gouvernement devrait présenter la réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture d'ici le début du mois de décembre.

Les rapporteurs spéciaux en prennent acte et suivront attentivement les annonces du Gouvernement tout en regrettant l'absence de mesures proposées dans le cadre du présent projet de loi de finances.

2. La gestion de crise : un effort budgétaire nécessaire

L'action 22 « Gestion des crises et des aléas de production » fournit un appui financier à des exploitations en difficultés structurelles ou conjoncturelles. **Cette action voit ses crédits augmenter, tant en AE qu'en CP, de 3,7 millions d'euros, pour atteindre 8,8 millions d'euros en 2022.**

Cette augmentation de crédits découle du doublement des crédits alloués au dispositif Agridiff (agriculteurs en difficulté), qui passent de 3,5 à 7 millions d'euros. **Il permet de soutenir le redressement d'exploitations agricoles soit via un audit global de l'exploitation, soit via une aide à la relance (AREA).** D'après le projet annuel de performances de la présente mission, ce dispositif « devrait être fortement utilisé en 2022 quand les effets de la crise se feront davantage ressentir à mesure de la diminution progressive des dispositifs généraux d'aide ». **Les 3,5 millions d'euros supplémentaires alloués en 2022 paraissent dérisoires face aux difficultés rencontrées par de nombreux exploitants.**

En outre, le fonds d'allégement des charges (FAC) bénéficie de 1,7 million d'euros, un montant identique à 2021. Il permet à FranceAgriMer d'aider les exploitations les plus fragilisées par des crises conjoncturelles en prenant en charge par exemple une partie des intérêts supportés par les exploitants agricoles.

3. Une diminution des crédits de l'action n° 25 « Protection sociale » en raison de la non-reconduction en 2022 de l'exonération de cotisations patronales mise en place pour les employeurs de la filière viticole

Les crédits prévus pour 2022 pour l'action n° 25 « Protection sociale » s'élèvent à **130,4 millions d'euros, soit une baisse de 77 millions d'euros par rapport à 2021, où ils atteignaient 207,4 millions d'euros.** La baisse des crédits de l'action découle de la **non-reconduction en 2022 de la mesure exceptionnelle en faveur des viticulteurs, qui génère une économie de 80 millions d'euros sur cette action.**

L'article 17 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, codifié à l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale (CSS) précisé par le décret n°2021-827 du 28 juin 2021¹ a institué pour l'année 2021, une exonération de cotisations patronales spécifique au profit des employeurs de la filière viticole, fortement impactés par les sanctions américaines sur les exportations de vins français depuis 2019 et par les conséquences de la pandémie de covid-19. Pour ceux d'entre eux ne pouvant pas bénéficier de cette exonération, la loi prévoit la possibilité de demander une remise de cotisations.

L'employeur doit justifier d'une baisse de son chiffre d'affaires annuel de l'année 2020 par rapport au chiffre d'affaires annuel de l'année 2019. La remise de cotisations ne peut être accordée uniquement dans le cas où l'employeur peut justifier d'une baisse de son chiffre d'affaires annuel comprise entre 10 % et 20 %.

La mesure spécifique pour les employeurs de la filière viticole était compensée par 80 millions d'euros de crédits en LFI pour 2021.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Cette diminution est légèrement atténuée par **l'augmentation de la compensation opérée par le ministère au titre de l'exonération de cotisations sociales patronales pour l'embauche de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi sous conditions (dispositif TO-DE)** prévue à l'article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime. Cette compensation augmente de 3 millions d'euros « en se basant uniquement sur un effet prix constitué par une évolution prévisionnelle du SMIC ». **Le coût de ce dispositif reste par ailleurs relativement stable².**

Pour mémoire, le Gouvernement prévoyait la **suppression du TO-DE pour 2019³**. Les débats parlementaires avaient conduit au maintien du TO-DE mais le dispositif n'en a pas moins été amplement redéfini dans le cadre de la loi de financement pour la sécurité sociale pour l'année 2019. **Il s'est agi de réserver l'exonération totale jusqu'à 1,20 SMIC (au lieu de 1,25 SMIC) puis de suivre au-delà un barème dégressif linéaire d'exonération (fixé par le décret n° 2018-1357 du 28 décembre 2018), cette dernière devenant nulle à partir de 1,6 SMIC (au lieu de 1,5 SMIC). La loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 a prolongé ce dispositif pour 2021 et 2022.**

¹ Décret n° 2021-827 du 28 juin 2021 relatif à l'application des mesures en faveur des employeurs relevant du secteur « culture de la vigne » instituées par l'article 17 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021

² Ce montant de 130 millions d'euros correspond à une compensation partielle de l'exonération, soit une compensation à la MSA du surplus d'exonération lié au maintien d'un plateau d'exonération totale à 1,2 SMIC par rapport aux allègements généraux. La part des exonérations correspondante aux allègements généraux sera compensée par l'affectation d'une fraction de TVA à la MSA et à l'UNEDIC.

³ 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

Force est de regretter que l'aménagement du TO-DE, même purgé d'une partie de ses effets, demeure tout à fait préoccupant.

La réduction du seuil d'exonération complète et le bornage du dispositif jusqu'en 2022 ne sont pas acceptables s'agissant d'un dispositif sans lequel le handicap de compétitivité de l'agriculture française du fait du coût du travail auquel elle est exposée serait encore alourdi.

La prolongation de ce dispositif sera étudiée prochainement à l'initiative du Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

D. UNE POLITIQUE FORESTIÈRE CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS CONSIDÉRABLES

La forêt est au cœur de préoccupations répondant à des objectifs divers, économiques, environnementaux, de sécurité publique, de loisirs... à caractère naturellement interministériel. Il faut donc en premier lieu rappeler que les crédits de la mission sont loin d'être les seuls moyens publics consacrés à la forêt¹.

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.

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 2022, le budget alloué à l'action n° 26 « Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois » s'élève à **276,2 millions d'euros de CP (+ 27,2 millions d'euros, + 11 %)** et de **276,8 millions d'euros d'AE (+ 30,2 millions d'euros, soit + 12,2 %)**. **Sur ces crédits, 225,8 millions d'euros sont répartis entre les opérateurs de l'État** (Office National des Forêts, Centre National de la Propriété Forestière et l'Institut Technologique Forêt, Cellulose, Bois-Construction). Si l'on ajoute les crédits destinés au fonds stratégique de la forêt et du bois, on totalise 251,2 millions d'euros soit 91 % des crédits programmés.

¹ S'y ajoutent notamment les dépenses fiscales, et les crédits de l'État en provenance d'autres programmes budgétaires.

1. L'Office national des forêts, un opérateur sous tension

Le programme est dominé par les transferts en direction de l'Office national des forêts (ONF). Ils seraient accrus et atteindraient **204 millions d'euros en 2022 contre 181,6 millions d'euros l'an dernier**¹.

L'ONF, principal opérateur public de la politique forestière, exerce un rôle majeur dans la gestion de la forêt, à travers des missions diversifiées.

Les missions de l'Office national des forêts

La gestion durable des forêts domaniales

L'État est le propriétaire de ces forêts et gère les ventes et les achats de terrains domaniaux. L'ONF, pour sa part, assure la programmation et la **mise en œuvre des récoltes et du renouvellement des peuplements** (notamment eu égard à leur adaptation au changement climatique), l'organisation des ventes de bois, les travaux, la surveillance générale et la gestion de la chasse. La gestion des forêts domaniales recouvre également les missions d'intérêt général qui lui sont rattachées telles que l'information et l'accueil du public et les actions de protection de la nature non spécifiques.

La gestion durable des forêts des collectivités

L'ONF est chargé par la loi de l'application du « régime forestier » aux forêts des collectivités. À ce titre, il exerce la surveillance de ces forêts, la programmation et le suivi des récoltes et des travaux ainsi que la commercialisation du bois. L'ONF peut également assurer, sur convention, la mise en œuvre de travaux patrimoniaux.

Les missions d'intérêt général confiées par l'État

Les missions d'intérêt général sont réalisées pour le compte de l'État dans le cadre de conventions et donnent lieu à un financement spécifique à coûts complets. Elles concernent les domaines de la biodiversité, de la prévention des risques naturels, notamment pour la restauration des terrains en montagne, la défense des forêts contre les incendies et la fixation des dunes domaniales.

Les activités contractuelles

L'ONF intervient également dans ses domaines de compétence pour différents clients, publics ou privés.

Source : projet annuel de performances

¹ Le total des subventions de l'État est de 228,6 millions d'euros en AE et 228,3 millions d'euros en CP, dont 204 millions d'euros apportés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

La situation de l'ONF avait inspiré de très fortes inquiétudes au point que la pérennité de l'établissement avait pu être mise en doute. La situation économique et financière de l'établissement avait été jugée fragile¹ par les rapporteurs spéciaux. Les données de l'année en cours et de l'année passée confirment cette appréciation. **Le résultat de l'ONF s'est dégradé et son endettement a été considérablement accru.**

Résultats et endettement de l'ONF entre 2016 et 2021

(en millions d'euros)

	CF 2016	CF 2017	CF 2018	CF 2019	CF 2020	BR 2021
Subvention d'équilibre	0,0	0,0	12,5	6,5	6,5	6,4*
Résultat net de l'exercice	12,3	-8,2	-4,8	-0,4	-67,8	-64,2
Besoin de financement au 31/12	262,5	320,0	347,1	351,7	397,4	508,8

* Le montant versé en 2021 à l'ONF est en réalité de 6,5 M€ comme en 2019 et 2020. À ce montant doit par ailleurs s'ajouter une subvention exceptionnelle de 30 M€.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

La situation financière de l'ONF s'est dégradée en 2020 sous l'effet conjugué de **ventes de bois moins dynamiques qu'anticipées** (en raison de la crise des « scolytes », cf. *infra*), et de **charges d'exploitation qui ne diminuent pas à due concurrence**. **Le résultat en 2020 est ainsi fortement déficitaire.**

En 2021, la situation d'endettement de l'office devrait encore se dégrader. En effet, la programmation budgétaire fait apparaître un accroissement du besoin de financement de 111 millions d'euros. Celui-ci résulte notamment de la construction du nouveau siège de l'office (24,8 millions d'euros), et d'un décalage des paiements de 2020 sur 2021 - le besoin de financement en 2020 était resté relativement contenu de ce fait. Pour le reste, **la situation financière de l'office continue de se dégrader du fait de la baisse constatée au cours des dernières années du chiffre d'affaires, principalement en raison de la vente de bois**, fortement impactée

¹ Deux récents rapports « Une nouvelle stratégie pour l'Office national des forêts et les forêts françaises » de notre collègue Anne-Catherine Loisier (12 juin 2019) et un rapport de quatre corps d'inspection et d'évaluation (IGA, IGF, CGEDD et CGAAER) d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 de l'ONF (juillet 2019) sont venus conforter un impératif de renouvellement du cadre des missions de l'ONF.

par la crise économique en cours (faillites d'entreprises clientes, fermeture du marché nord-américain, baisse des prix du chêne et forte augmentation des taux d'invendus...), **mais aussi par l'ampleur inédite et durable de la crise des dépérissements liée au réchauffement du climat et au déficit hydrique. Il faut toutefois souligner que le chiffre d'affaires résultant de la vente de bois se rétablirait en 2021 par rapport à 2020.**

La forêt, un état sanitaire très dégradé

Le diagnostic à la mi-2021 relève des mortalités importantes des épicéas et sapins, en particulier dans le Nord Est de la France, suite aux épisodes de sécheresses de 2018, 2019 et 2020 et aux pullulations de scolytes. Le stress hydrique affecte également le pin sylvestre (mortalité en augmentation brutale depuis 2019) et le hêtre (dépérissements de forte intensité en Franche-Comté et Grand-Est). La surveillance des chênes est renforcée, cette essence étant souvent impactée quelques années après le stress initial.

D'une part, face à la crise liée aux dégâts des scolytes, le fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) a également financé à partir de 2020 la 1ère mesure du **plan de lutte contre les scolytes**, annoncé par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation lors du Conseil supérieur de la forêt et du bois du 8 octobre 2019. Une aide à l'exploitation et à la commercialisation des bois scolytés a été mise en place et bénéficie aux régions Grand-Est et Bourgogne-Franche-Comté ainsi qu'à quatre départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes (l'Ain, le Cantal et les deux Savoie). Ce dispositif d'aide est mobilisable jusqu'au 31 août 2021. Depuis sa création, cette aide a permis d'aider la commercialisation et le transport de plus de 633 000 m³ de bois soit un montant total de 8,6 millions d'euros d'aides pour les propriétaires forestiers. Compte tenu de l'effet persistant de cette crise, avec une estimation d'un volume complémentaire 300 000 m³ de bois scolyté à exploiter jusqu'à la fin de l'année 2021, l'arrêté du 20 décembre 2019 devrait être modifié afin de **prolonger ce volet jusqu'au 31 décembre 2021.**

D'autre part, le plan de relance prévoit également dès 2021, un financement de 30 millions d'euros à destination de l'ONF pour le **renouvellement des forêts domaniales sinistrées par la crise des scolytes ou évaluées comme vulnérables dans le contexte du changement climatique.** Ce financement est assuré à 100% par l'État propriétaire des forêts domaniales. France Relance permet également un co-financement du renouvellement des forêts des collectivités, à hauteur de 80% pour les forêts sinistrées et 60% pour les forêts vulnérables.

Le Gouvernement va organiser à l'automne 2021 des Assises de la forêt et du bois, qui permettront de projeter ce défi du renouvellement des forêts, y compris publiques, et de leur résilience face au changement climatique, au-delà de la période couverte par « France Relance. »

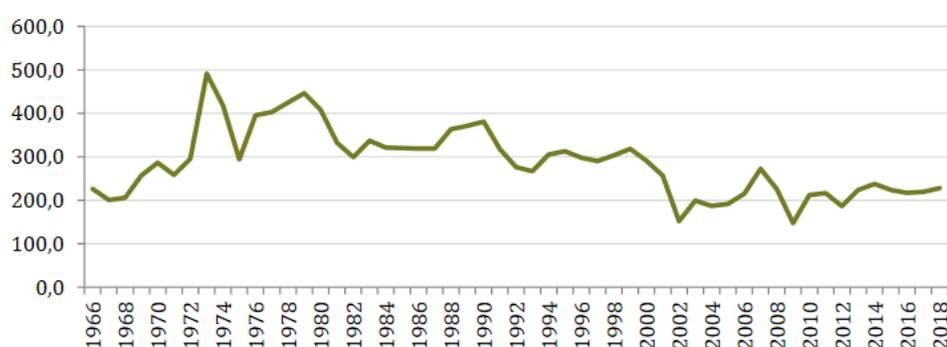
Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Toutefois, une subvention exceptionnelle de 30 millions d'euros est prévue par le projet de loi de finances rectificative de fin de gestion, qui devrait permettre de réduire de moitié le résultat net déficitaire de 64,2 millions d'euros prévu au dernier budget rectificatif.

Depuis quelques années, la forte réduction de la part des charges de l'ONF couverte par ses ventes de bois se modère un peu. Mais, ces dernières représentaient entre 70 % et 80 % de ses recettes dans les années 1980 contre moins d'un tiers désormais alors même que le cours du bois a été ces dernières années plutôt résistant. **Le chiffre d'affaires des ventes de bois reste étal depuis quelques années¹**. L'augmentation des récoltes, qui suscite des charges ne permet pas de dégager les produits correspondants.

Évolution du chiffre d'affaires résultant des ventes de bois

(en millions d'euros)



Source : rapport des quatre inspections, juillet 2019

Le Gouvernement a commandité une mission interministérielle, qui a rendu en juillet 2019 son rapport d'évaluation du contrat d'objectif et de performances, assorti de propositions de pistes d'évolution.

L'endettement de l'ONF n'est pas jugé anormal par la mission qui le rapproche d'une valeur d'actif estimée à 9,6 milliards d'euros pour les seules forêts domaniales. En outre, le coût de la dette de l'ONF demeure limité. Cependant, outre que la valeur d'actif des forêts domaniales peut être discutée, il importe d'observer que l'activité courante de l'ONF paraît en l'état de son modèle économique vouée à dégager des déficits.

C'est du moins le diagnostic de la mission qui l'appuie sur le constat d'une fluctuation d'un chiffre d'affaires sensible **aux évolutions des prix du bois** et d'une **progression des charges particulièrement due à la masse salariale**. Celle-ci, qui représente 55 % des charges de l'ONF, a progressé malgré la diminution des effectifs.

Ces derniers ont diminué de 10 % en dix ans (de 9 987 ETPT à 9 038 ETPT en 2018). De son côté, la masse salariale a augmenté de 7 % pour s'élever à 106 % de la valeur ajoutée de l'ONF.

¹ Entre 2019 et 2020, le chiffre d'affaires bois est passé de 256 millions d'euros à 218 millions d'euros.

Dans la foulée de la remise du rapport de la mission, le Gouvernement a acté une série de travaux, associant les parties prenantes jusqu'à l'été 2021. C'est dans ce contexte qu'est intervenue la signature d'un nouveau contrat entre l'État et l'ONF pour les années 2021 à 2025.

2. Dans ce contexte, un nouveau contrat entre l'État et l'ONF formalise de nouveaux engagements visant à opérer le redressement financier de l'établissement

Afin d'assurer la pérennité de l'établissement, un **contrat État-ONF 2021-2025, appuyé sur une trajectoire financière spécifique, a été adopté par le conseil d'administration du 2 juillet 2021**. Il formalise les engagements, principalement financiers, des différentes parties au contrat visant à engager le redressement financier de l'établissement. Il prévoit des évolutions structurantes pour l'établissement, y compris en matière de maîtrise des dépenses, ainsi qu'une augmentation du soutien financier de l'État, qui visent à assurer un retour à l'équilibre financier au terme des évolutions prévues.

Dans la continuité de ce nouveau contrat, l'ONF a élaboré son **plan stratégique pluriannuel qui sera engagé sur 5 ans**, précisant les modalités de mise en œuvre des différents objectifs fixés dans le contrat État-ONF.

Dans le cadre de ce nouveau contrat, **l'État renforce son engagement financier en faveur de l'ONF, en mobilisant 60 millions d'euros supplémentaires sur trois années** : 30 millions d'euros en 2021, **20 millions d'euros en 2022** et 10 millions d'euros en 2023, qui sont versés en complément de la subvention d'équilibre de 12,4 millions d'euros et des 140 millions d'euros de versement compensateur annuel, dont le montant est maintenu.

Le nouveau contrat **conforte également les missions d'intérêt général (MIG) portées par l'ONF**, et consacre la notion de prise en charge à coûts complets de ces missions, quel qu'en soit le commanditaire. Ainsi, l'État s'engage sur un financement complet des missions d'intérêt général qu'il confie à l'ONF. La **revalorisation des financements accordés au titre des missions d'intérêt général (MIG)**, à périmètre constant, sur la biodiversité et en outre-mer, représente ainsi 12 millions d'euros en 2021 et 22 millions d'euros d'ici 2024. Les MIG confiées par l'État à l'ONF représenteront ainsi 54,3 millions d'euros par an d'ici 2024.

Les transferts en direction de l'Office national des forêts (ONF) qui dominent l'action n° 06 sont donc accrus en 2022 et atteindraient **204 millions d'euros en 2022 contre 181,6 millions d'euros l'an dernier¹** :

- un **versement compensateur de 140,4 millions d'euros** comme l'an dernier ;

- une dotation exceptionnelle d'équilibre de **12,4 millions d'euros augmentée de 20 millions d'euros en 2022** ;

- un financement des **missions d'intérêt général porté à 29,9 millions d'euros**.

Le besoin de financement de l'ONF devrait se limiter à un montant estimé à 529 millions d'euros en 2022, mais ces estimations reposent sur diverses hypothèses concernant par exemple les cours du bois.

En contrepartie de ces financements complémentaires, il est demandé à l'établissement un **effort de réduction de ses charges à hauteur de 5 % à l'horizon de 5 ans**, afin d'atteindre l'équilibre financier en 2025. **Une modération des dépenses de fonctionnement à hauteur de 4 millions d'euros est attendue dès 2022.**

Des **réformes d'ampleur** sont attendues de la part de l'ONF, notamment sur le **schéma d'emploi, avec une réduction du plafond d'emplois de 95 ETP**. Le plafond d'emplois de l'ONF est ainsi fixé par le projet de loi de finances pour 2022 à 9 235 ETPT sous plafond, soit un schéma d'emplois de 95 ETP et à 500 ETPT hors plafond, en augmentation pour répondre aux nouveaux objectifs gouvernementaux de renforcement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État.

Sur la période 2021-2025, la masse salariale de l'ONF devrait baisser de 22 millions d'euros à périmètre constant et hors mesures nouvelles. Cette économie globale découle d'une part du schéma d'emplois et d'autre part de l'effet de substitution entre les départs de personnels fonctionnaires et les recrutements de personnels salariés (principalement du fait des différences de coût des cotisations retraite). Ces économies compensent par ailleurs les hausses tendanciennes de la masse salariale liées à l'évolution du coût du travail (glissement vieillesse technicité, négociation annuelle obligatoire, ...). **La valorisation du seul schéma d'emploi de - 475 ETP sur la période devrait générer une économie brute de 8 à 10 millions d'euros sur l'ensemble de la période.**

Une restructuration des effectifs est donc en cours, qui apparaît d'autant plus sensible socialement qu'elle fait suite à une période de suppression d'emplois par l'ONF sur la période 2018-2020.

¹ Le total des subventions de l'État est de 228,6 millions d'euros en AE et 228,3 millions d'euros en CP, dont 204 millions d'euros apportés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Le rapporteur spécial Patrice Joly réitère son scepticisme face à une gestion des ressources humaines qui compterait sur le remplacement des départs de fonctionnaires et de salariés en retraite par des emplois aidés et des apprentis.

L'activité concurrentielle de l'Office devrait être filialisée. La mission interministérielle a identifié la nécessité d'assurer une meilleure séparation entre les activités d'intérêt général, notamment l'application du régime forestier et les activités concurrentielles de l'ONF.

Sur la base de cette recommandation, l'ONF a mandaté un cabinet d'étude pour identifier les périmètres envisageables et les questions qui se posent pour chacun d'entre eux. Après analyse et arbitrage, cette filialisation concernera les activités concurrentielles considérées comme éloignées du cœur de métier de l'ONF en forêts publiques. Le Gouvernement a rappelé son opposition à toute filialisation des missions d'intérêt général.

Comme validé lors du CA de l'ONF du 2 juillet 2021, cette filialisation se mettra en place à partir de 2023, afin de permettre aux travaux préparatoires de se conduire dans la transparence et la sérénité.

Source : réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

On peut noter par ailleurs la **stabilité de la subvention pour charges de service public du Centre national de la propriété forestière**, maintenue à 14,96 millions d'euros. Cette stabilité est regrettable s'agissant d'un organisme qui a la charge de 75 % de la forêt française et mobilise à cet effet 437 ETPT (pour un plafond d'emplois de 337 ETPT réduit de 1 unité).

L'année 2022 sera notamment marquée par le démarrage du nouveau COP de l'établissement (2022-2026) en cours de préparation¹. Il prendra notamment en compte les évolutions demandées par le programme national de la forêt et du bois (PNFB) en termes de simplification et de facilité d'accès des usagers aux documents de gestion en forêt privée, car seuls 30 % de la surface de la forêt privée est sous documents de gestion durable. Il s'appuiera ensuite sur un important volet numérique, qui consistera notamment à déployer la télé-déclaration et à améliorer la fluidité et l'interopérabilité dans les échanges avec les services de l'État de manière à améliorer le service rendu aux usagers du service public de l'agrément des documents de gestion en forêt privée.

¹ Une mission portant sur le bilan du COP 2017-2021 et sur les évolutions à inscrire pour l'avenir a été confiée au CGAAER. Son rapport devrait être transmis au ministre avant la fin de l'année 2021.

E. LES CRÉDITS POUR LA PÊCHE ET L'AQUACULTURE SONT STABLES

Les crédits pour la pêche et l'aquaculture s'élèvent à **47,9 millions d'euros** soit un montant identique aux ouvertures demandées dans le projet de loi de finances pour 2021.

Cette action finance **l'acquisition de connaissances scientifiques et de données** (6,2 millions d'euros) qui conditionnent la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP) ainsi que les moyens spécifiques au **contrôle des pêches**, en particulier en matière de systèmes d'information (5,6 millions d'euros). Elle finance des interventions socio-économiques (6,2 millions d'euros), comme le financement des caisses chômage intempéries et des **interventions économiques (26,6 millions d'euros)** :

- les interventions non cofinancées par l'UE consistent principalement au renouvellement de la flotte de pêche dans les outre-mer et au programme de repeuplement de l'anguille européenne ;

- **une grande partie (22,3 millions d'euros) constitue la contrepartie nationale du fond européen pour les affaires maritimes et de la pêche (FEAMP).**

La gestion d'une partie des mesures du FEAMP est déléguée aux régions littorales. **En 2022, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) disposera d'une enveloppe de 18,7 millions d'euros portant sur les contreparties nationale du FEAMP.** Les crédits sont délégués à l'ASP en tant qu'organisme payeur des aides FEAMP. La nouvelle programmation de la politique commune des pêches (PCP), établie pour la période 2021-2027, débutera au 1^{er} janvier 2022, tandis que l'ancienne programmation sera clôturée en 2023. **2022 sera donc une année particulière puisque l'ancienne et la nouvelle programmation coexisteront pour un an et demi.**

Malgré des débuts difficiles, le taux d'engagement des crédits du FEAMP progresse. **Au moins de juin 2021, sur une enveloppe globale de 588 millions d'euros, 73 % ont été engagés¹ et 45 % payés.**

¹ Les régions ont engagé 65% de leurs crédits, 83% pour les mesures nationales instruites par France AgriMer (FAM) et 70% pour les mesures nationales instruites par les directions interrégionales de la mer (DIRM) et les directions de la mer (DM) en outre-mer.

Le règlement concernant le nouveau **Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) pour 2021-2027** a été adopté le 7 juillet dernier¹. D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, la maquette par objectif spécifique et par région devrait être stabilisée à l'automne 2021 dans la version finale du programme FEAMPA français. La déclinaison opérationnelle et le début de dépôts de dossiers sont prévus pour le premier semestre 2022. **L'enveloppe globale du FEAMPA au niveau européen, en légère baisse, est de 6,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période. La répartition entre États membres se base sur la même clé de répartition qu'actuellement, soit 567 millions d'euros pour la France, ce qui représente une baisse de 21 millions d'euros.**

Par ailleurs, la conclusion de l'accord de commerce et de coopération (ACC) entre l'Union européenne et le Royaume-Uni le 24 décembre 2020 fait naître plusieurs enjeux en matière de pêche pour notre pays, mis en lumière par l'actualité récente : déterminer les possibilités de pêche concernant les stocks partagés entre les deux parties, définir les conditions d'accès aux eaux des deux parties, et mettre en place un régime d'aide en faveur des entreprises de pêche et de mareyage.

Sur le premier point, l'Union européenne et le Royaume-Uni sont amenés à négocier annuellement les possibilités de pêche de leurs 76 stocks partagés : un accord a été signé avec le Royaume-Uni le 11 juin sur les totaux admissibles de capture (TAC) pour 2021, après 5 mois de négociation. Pour les professionnels de la pêche française, ces négociations prolongées se sont traduites par une absence de visibilité notable pendant plusieurs mois, du fait notamment de la fixation de TAC provisoires. Les prochaines consultations, qui ont débuté en octobre 2021, doivent s'inscrire dans un calendrier qui permette aux entreprises de pêche de prévoir leur activité dans des conditions plus favorables à la prévisibilité et aux investissements.

Sur le deuxième point, les échanges entre les autorités britanniques et la Commission concernant les accès aux eaux du Royaume-Uni ont débuté mi-janvier. Une délivrance de licences de pêche est prévue, mais dans des conditions différentes selon les quatre zones concernées². **La question des accès des navires européens aux eaux du Royaume-Uni n'est toujours pas réglée, de même que la question afférente des mesures techniques associées aux licences délivrées par le Royaume-Uni et les autorités locales du bailliage de Jersey.**

¹ Règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le FEAMPA

² Zone économique exclusive britannique, zone des 6-12 milles britanniques, eaux de Jersey et eaux de Guernesey.

S'agissant du dernier point, face à la situation d'incertitude économique liée au Brexit, la France a obtenu en décembre 2020 la **validation d'un plan d'accompagnement Brexit en soutien à la filière pêche à hauteur de 100 millions d'euros pour 2021**. Ce plan, composé d'aides de court et de long terme financées **intégralement par des fonds européens au titre de la réserve d'ajustement Brexit**, a été conçu en concertation avec les structures professionnelles dans l'objectif de fournir des réponses adaptées à chaque acteur de la filière.

Les aides octroyées dans le cadre du Brexit et les dispositifs d'accompagnement

Ces aides se matérialisent par des arrêts temporaires indemnisant à hauteur de 70 % du chiffre d'affaires de référence attesté, comprenant les charges fixes du navire ainsi que la rémunération des membres d'équipage. Une enveloppe de 80 millions d'euros a été dédiée pour ce dispositif. Trois critères d'éligibilité alternatifs, élaborés en concertation avec les professionnels, ont été définis : une forte dépendance aux eaux britanniques ou des îles anglo-normandes, la confrontation à une problématique d'accès ou bien des pertes de possibilité de pêche. Ce dispositif a été prorogé au second semestre 2021.

En complément des dispositifs d'arrêts temporaires, un dispositif d'indemnisation des pertes de chiffre d'affaires (IPCA) a également été mis en place pour accompagner les entreprises de pêche. La mesure prend la forme d'une aide financière qui compense une partie de la perte de chiffre d'affaires des entreprises de pêche françaises concernées par les conséquences du Brexit, à laquelle une enveloppe de 12 millions d'euros est dédiée.

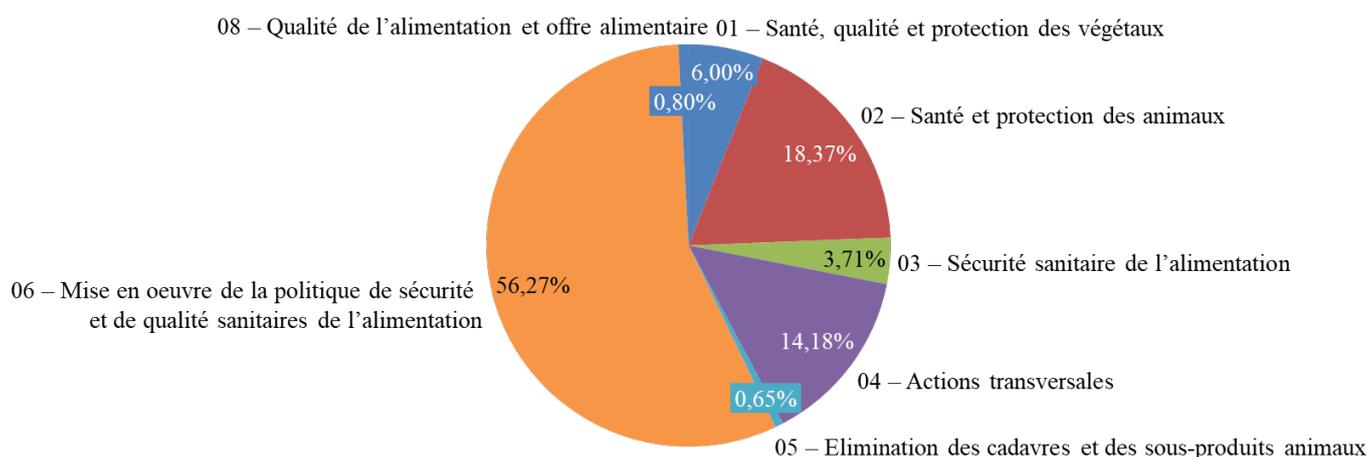
Par ailleurs, concernant l'aval de la filière pêche, et particulièrement les mareyeurs, un second dispositif d'indemnisation des pertes de chiffre d'affaires a été mis en place pour accompagner les entreprises de mareyages françaises qui ont dû faire face à des pertes économiques. Ce dispositif compense une partie des pertes de chiffre d'affaires, avec un budget dédié à hauteur de 8 millions d'euros.

Enfin, à plus long terme, et afin de compléter ces dispositifs d'accompagnement qui interviennent en phase d'adaptation immédiate, un plan de sortie de flotte sera également déployé en fin d'année. Cette mesure permettra de soutenir les armateurs ne pouvant plus exercer leur activité régulière en raison du Brexit et qui, à ce titre, envisagent une cessation permanente de l'activité des navires qu'ils exploitent.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

II. LE PROGRAMME 206 : LE BUDGET ALLOUÉ À LA SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION AUGMENTÉ, NOTAMMENT EN RAISON DES RECRUTEMENTS NÉCESSAIRES DANS LE CONTEXTE DU BREXIT

Le programme 206 est consacré au financement des actions mises en œuvre pour assurer la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation. Il est consacré aux missions de la direction générale de l'alimentation (DGAL) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances

En montant, le présent programme est le plus faiblement doté de la mission (611,4 millions d'euros en CP). Pourtant, les années qui viennent de s'écouler n'ont pas manqué de rappeler, par les calamités sanitaires qui les ont marquées, mais aussi par le malaise suscité par plusieurs controverses concernant tant les effets sur la santé humaine ou animale des perturbateurs endocriniens (avec le dossier des produits phytopharmaceutiques) que la situation du bien-être animal, l'importance d'une vigilance très forte dans ce domaine.

Dans un contexte d'atonie des crédits alloués à la mission, l'augmentation de 2,4 % des autorisations d'engagement et de 2,3 % des crédits de paiement du programme est à relever. Toutefois, l'année dernière, l'augmentation des crédits avait été plus franche (+5,3 % pour les AE et les CP).

Évolution des crédits par action du programme 206

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
01 - Santé, qualité et protection des végétaux	AE	36,2	37,0	+ 0,8	+ 2,2 %	0,7
	CP	35,9	36,7	+ 0,8	+ 2,2 %	0,7
02 - Santé et protection des animaux	AE	112,2	114,5	+ 2,2	+ 2,0 %	3,5
	CP	111,2	112,3	+ 1,1	+ 1,0 %	3,5
03 - Sécurité sanitaire de l'alimentation	AE	22,8	23,2	+ 0,4	+ 1,9 %	1,5
	CP	22,8	22,7	- 0,1	- 0,4 %	1,5
04 - Actions transversales	AE	83,1	86,7	+ 3,6	+ 4,3 %	0,0
	CP	83,1	86,7	+ 3,6	+ 4,3 %	0,0
05 - Elimination des cadavres et des sous-produits animaux	AE	4,0	4,0	0,0	0,0 %	0,0
	CP	4,0	4,0	0,0	0,0 %	0,0
06 - Mise en oeuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	AE	337,1	344,0	+ 6,9	+ 2,0 %	0,2
	CP	337,1	344,0	+ 6,9	+ 2,0 %	0,2
08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	AE	4,5	4,9	+ 0,4	+ 8,9 %	0,2
	CP	4,5	4,9	+ 0,4	+ 8,9 %	0,2
Total programme 206	AE	599,9	614,3	+ 14,3	+ 2,4 %	6,0
	CP	598,7	611,4	+ 12,6	+ 2,1 %	6,0

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'augmentation des crédits de paiement demandés au titre du programme, de 12,6 millions d'euros, reste concentrée sur les dépenses de personnel (+ 7,3 millions d'euros), les autres dépenses (+ 5,4 millions d'euros) représentant 43 % de l'augmentation. Pour ces dernières, le supplément de moyens est dû aux dépenses d'intervention, qui progressent de 2 millions d'euros tout comme les dépenses de fonctionnement.

A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES MOYENS ALLOUÉS À LA SANTÉ DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX, SOUS LE RISQUE DE L'AGGRAVATION DES RISQUES SANITAIRES

Les moyens alloués à la surveillance des « matières premières » agricoles n'augmentent que marginalement, en dépit d'une nécessaire **attention à porter à la santé des animaux** (112,3 millions d'euros en CP pour 2022, environ + 1,1 million d'euros par rapport à 2021) **et des végétaux** (36,7 millions d'euros en CP, +800 000 euros).

1. Une hausse marginale des moyens alloués à la surveillance des végétaux

Cette action a pour objectif principal de s'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé des végétaux eux-mêmes, mais aussi la santé publique et la protection de l'environnement.

En ce qui concerne la **surveillance des végétaux (action n° 01)**, les crédits, qui représentent 6 % des crédits du programme, **n'augmenteraient qu'à la marge, de 800 000 euros, pour atteindre 36,7 millions d'euros.**

Une partie prépondérante des moyens (20,9 millions d'euros) est destinée à financer les actions des fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (les FREDON). Les FREDON sont les organismes à vocation sanitaire (OVS) auxquels l'État délègue ses missions dans le domaine de la santé des végétaux.

La législation européenne a été renforcée dans ce domaine en raison de la montée des risques pouvant affecter la santé des végétaux. Le règlement 2016/2031/UE en particulier prévoit de nouvelles dispositions de contrôle de la circulation des végétaux qui doit de plus en plus se faire sous passeport phytosanitaire. Le resserrement des exigences suppose une charge de travail accrue pour les FREDON. **Les services de l'État partagent la compétence sur les végétaux avec les FREDON.**

Le contrôle des pratiques agricoles de la production des végétaux voit sa **dotation augmenter de 500 000 euros en AE et CP**, par un besoin de revalorisation de l'activité en lien avec l'entrée en vigueur et la montée en puissance, depuis décembre 2019, du règlement européen précité qui rend obligatoire la surveillance de l'ensemble des organismes de quarantaine (environ 180 organismes de quarantaine à surveiller de manière pluriannuelle, dont une trentaine de manière annuelle). Cette surveillance est réalisée par les Services régionaux de l'alimentation (SRAL) ou leurs délégataires, les FREDON.

On doit ici rappeler les enjeux de la surveillance de *Xylella fastidiosa*, en particulier pour la culture de l'olivier, dont l'enveloppe représente pour les services de l'État en 2022 1,2 million d'euros. La lutte contre le capricorne asiatique, insecte ravageur des forêts de feuillus, notamment présent à Gien (Loiret) et à Divonne-les-Bains (Ain) nécessite une surveillance renforcée dont le coût est estimé à 2 millions d'euros. D'autres organismes nuisibles, présents sur le territoire national, nécessitent des mesures de gestion et de surveillance, comme le *Tomato brown rugose fruit virus* (ToBRFV), ou virus du fruit rugueux brun de la tomate, détecté pour la première fois en France en 2020 (Finistère).

L'enveloppe de compensation de la suppression de la taxe affectée « Bois et plants de vigne », dont le produit était affecté à l'opérateur FranceAgriMer jusqu'à l'abrogation de l'article 1606 du code général des impôts par la loi de finances pour 2019, augmente de 500 000 euros, pour être portée à 1,1 million d'euros. FranceAgriMer reçoit une compensation pour la suppression de cette taxe en tant qu'autorité compétente en matière de bois et de plants de vigne. Cette compensation, versée sous forme de subvention pour charges de service public (SCSP), était en 2019, 2020 et 2021 d'un montant de 600 000 euros. En 2022, elle sera valorisée afin de couvrir les dépenses nouvelles qui résultent du changement de réglementation sur les contrôles officiels. En 2020 et 2021, FranceAgriMer avait financé ce complément de 500 000 sur ses fonds propres.

Quant à la surveillance de la santé des forêts, alors même que les forêts françaises sont exposées à des périls très graves, elle recueille peu de moyens, même s'ils sont en augmentation en 2022 : ils atteignent 1,3 million d'euros contre 1 million d'euros en 2021. Cette augmentation résulte de la revalorisation de la convention de subvention relative à la mise en œuvre par l'ONF de la MIG « Santé des forêts ».

2. Une hausse des moyens en matière de santé et protection des animaux en raison du renforcement des règles européennes

Quant aux crédits de l'action n° 02, ils sont en hausse de 1,1 million d'euros. Cette action vise, d'une part, à assurer la maîtrise des maladies animales susceptibles d'être transmissibles à l'homme et de mettre en danger l'économie de l'élevage, d'autre part, à surveiller la bonne utilisation des substances administrées à l'animal et, enfin, à veiller au respect des règles de bientraitance des animaux de rente comme de compagnie. Les risques aggravés sur le front des maladies animales potentiellement dangereuses pour l'homme justifieraient une hausse plus importante des crédits destinés à en prévenir l'apparition et la diffusion.

Dans un total de crédits de fonctionnement de 61,1 millions d'euros, **la gestion des maladies animales en absorbe la moitié, soit 31,7 millions d'euros (dont 16,1 millions d'euros pour la seule surveillance des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles).**

En matière de maladies animales, la situation est complexe, dans un contexte où les différentes formes du virus d'influenza aviaire ont entraîné la décimation des canards, en particulier dans les départements du Sud-Ouest. Au demeurant, d'autres dangers sont très présents, comme la **tuberculose bovine**. Il importe de veiller à ce que la France ne perde pas son statut de pays indemne qui conditionne la possibilité d'exporter. Enfin, **l'existence à nos frontières de cas de peste porcine** suppose des mesures très résolues de préservation contre un danger considérable.

L'augmentation des crédits découle de l'entrée en application du règlement 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016, aussi appelé « loi de santé animale ». Celle-ci impliquera de nouvelles dépenses de fonctionnement nécessaires pour surveiller par exemple 11 nouvelles maladies lors de découverte de cas. En outre, 14 nouvelles maladies disposent de conditions de certification aux échanges nouvelles ou renforcées. Pour une maladie, le plan de surveillance est multiplié par 4.

Les dépenses d'intervention correspondent principalement aux indemnités versées aux éleveurs. En 2021, les **dépenses d'intervention sur cette activité seraient exceptionnellement élevées en raison de la crise liée à l'influenza aviaire, mais elles seraient nettement plus faibles en 2022, sauf survenance d'une nouvelle crise sanitaire.** Le coût de la gestion de cette crise est estimé à 48 millions d'euros : **36 millions d'euros ont été ouverts à ce titre par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 mais aucune nouvelle ouverture n'est prévue par le projet de loi de finances rectificative de fin de gestion.** Un report de charges pourrait ainsi être effectué sur 2022, situation qu'il y a lieu de regretter.

Les rapporteurs spéciaux rappellent donc que les épisodes de crise impactent à moyen terme la soutenabilité du programme.

L'indemnisation des conséquences économiques de l'influenza aviaire en 2021

L'exécution du programme en 2021 est fortement impactée par l'épizootie d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) survenue fin 2020, dont le coût est estimé à 48 millions d'euros.

La France a été confrontée à un épisode d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) entre la mi-novembre 2020 et début mai 2021, apparu à l'occasion des migrations d'oiseaux sauvages. Les services de l'État et l'ensemble des acteurs des filières avicoles françaises se sont fortement mobilisés dans la lutte contre cette épizootie.

Le bilan de la crise de l'hiver 2020-2021 fait état de 492 foyers d'influenza aviaire hautement pathogène en élevage de volailles confirmés par le laboratoire national de référence (LNR) de l'ANSES. Ces foyers se répartissant ainsi : 475 foyers en élevage dans le Sud-ouest et 17 foyers hors Sud-ouest. Environ 3,3 millions animaux ont été abattus, contre 4,5 lors de l'épisode précédent, en 2016-2017.

Le **programme 206 porte les indemnisations pour les coûts sanitaires** tandis que le **programme 149 porte les indemnisations des conséquences économiques des mesures sanitaires**. Les différents dispositifs à destination des maillons de la filière (accoupage, amont et aval des palmipèdes gras, œuf, gibier) devraient s'élever en tout à un maximum de 157 millions d'euros.

Le montant global estimé des indemnisations sanitaires portées par le programme 206 s'élève à 48 millions d'euros, dont 30,4 millions pour l'indemnisation de la valeur marchande objective des animaux (VMO) :

- les éleveurs concernés par ces abattages ont rapidement reçu une avance sur leur indemnisation de la VMO, couvrant 75% de la valeur marchande des animaux : dès le début mai, près de 700 dossiers avaient été traités, et près de 19 millions d'euros versés.

- fin septembre, ce sont 27,6 millions sur les 30,4 millions estimés qui ont été versés, soit plus de 90 % des dossiers dont le solde a été versé.

Les autres coûts sanitaires, non directement versés aux producteurs se poursuivent (nettoyage, désinfection, équarrissage, abatteurs...) et sont estimés à 17,6 millions. À date ce sont déjà 15 millions de factures qui ont été réceptionnées.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

La tuberculose bovine a également généré d'importantes dépenses d'indemnisations des éleveurs, comme chaque année, le nombre de foyers détectés étant continuellement élevé. Pour 2021, il est ainsi prévu une enveloppe de 19 millions d'euros de crédits spécifiquement dédiés à la gestion des foyers de tuberculose bovine, dont une part majoritaire sera constituée de ces indemnisations aux éleveurs concernés par ces foyers. Des proportions de dépenses similaires devraient se reproduire en 2022. De plus, une enveloppe de 670 000 euros permettra de financer la Fédération nationale des chasseurs (FNC) et l'Office français de la Biodiversité (OFB), dans le cadre du réseau « SAGIR » pour la surveillance de la faune sauvage (patrouilles, poses de pièges, etc.), certains animaux vecteurs de maladies tels les blaireaux pour la tuberculose faisant l'objet d'une surveillance particulière.

On note enfin **une augmentation des moyens alloués à l'identification et à la traçabilité des animaux vivants** : les crédits alloués s'élèvent à 12,1 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP (+ 1,5 million d'euros et + 0,3 million d'euros). Cette activité couvre les dépenses consacrées aux systèmes d'identification des animaux. L'identification des animaux et l'enregistrement de leurs mouvements conditionnent l'effectivité des dispositifs de surveillance et de lutte contre les maladies animales, d'une part, et la traçabilité sanitaire des contaminations éventuelles d'animaux ou de produits animaux, d'autre part. Cette augmentation de crédits est justifiée par la refonte de la **base de données nationale de l'identification (BDNI), qui est en incapacité de supporter la dématérialisation des passeports bovins et inadaptée à l'identification des espèces qui ne sont pas actuellement prises en compte (volailles, abeilles, animaux aquatiques)**. La BDNI deviendra ainsi le **Système informatique national d'enregistrement des mouvements des animaux (SINEMA)**.

B. SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION : UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN RAISON DE L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES EFFECTIFS LIÉS AU BREXIT

1. Un schéma d'emplois du programme en hausse : un renforcement des effectifs mobilisés dans le contexte du Brexit en cours de gestion 2021

L'existence d'une action n° 6, dotée de 344 millions d'euros de crédits, soit plus de **56 % des dotations du programme** conduit à rassembler dans un agrégat unique les charges de personnel correspondant aux différentes actions conduites, qui sont pourtant très diverses dans leurs finalités. **Il en ressort une déperdition totale de l'information budgétaire sur les coûts de mise en œuvre de ces différentes interventions¹.**

En 2022, les **crédits de titre 2** du programme, **intégralement portés par l'action n° 6**, progressent de 7,4 millions d'euros, après une hausse de 19 millions d'euros l'année dernière. Ils passent de 335,8 millions d'euros à 343,2 millions d'euros. L'augmentation des charges de personnel atteint ainsi 2 %, après une progression de 5,9 % l'année dernière. En deux ans, les crédits de personnel auront donc progressé de près de 8 %.

¹ Par exemple, alors que les inspections en abattoirs forment une composante majeure de l'activité de la direction générale de l'alimentation, ses coûts ne sont identifiés qu'à partir des dépenses de fonctionnement auxquelles elles donnent lieu, 6,5 millions d'euros, soit une somme très éloignée de la réalité des coûts de cette mission.

Évolution des dépenses de personnel du programme 206 entre 2020 et 2022

Catégorie (en euros)	2020	2021	2022
Rémunération d'activité	200 906 283	207 742 198	214 556 041
Cotisations et contributions sociales	115 201 653	125 476 326	125 064 864
Prestations sociales et allocations diverses	1 878 934	2 620 912	3 524 600
Total titre 2 (y compris CAS pensions)	317 986 869	335 839 436	343 157 505
Total titre 2 (hors CAS pensions)	232 260 340	242 659 463	249 977 532

Sources : RAP 2020 et PAP de 2021 à 2022

L'augmentation des crédits hors CAS « Pensions » de 4 % entre 2020 et 2021, puis celle de 3 % entre 2021 et 2022 s'explique essentiellement par l'évolution des effectifs liés au Brexit. Le Royaume-Uni étant devenu un pays tiers, les contrôles douaniers et sanitaires et phytosanitaires (SPS) aux frontières de l'Union européenne ont donc été rétablis depuis le 1^{er} janvier 2021.

Les créations d'emplois destinés au contrôle aux frontières dans la perspective du Brexit opérées en cours de gestion en 2021 impactent la programmation budgétaire pour 2022.

En 2020, le plafond d'emplois du programme avait été relevé, passant de 4 695 ETPT à 4 792 ETPT (soit + 97 ETPT). Cette augmentation résultait notamment de la création de **320 ETPT** correspondant pour l'essentiel (296 ETPT) au schéma d'emplois mis en place pour assurer le renforcement des contrôles aux frontières suite au Brexit. Les créations d'emplois prévues en 2020 s'ajoutaient aux **40 ETPT créés en 2019**. En 2021, le plafond d'emplois a de nouveau augmenté en loi de finances initiale où il a atteint 4 806 ETPT, et en cours de gestion. En 2022, le plafond d'emplois atteint donc **4 919 ETPT** moyennant la correction de 106 ETPT correspondant à l'inscription en base en 2022 **des créations de postes intervenues au sein du projet de loi de finances rectificative pour 2021, par redéploiements entre ministères, afin de renforcer les effectifs mobilisés pour le rétablissement des contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières avec le Royaume-Uni depuis le Brexit.**

Au total, les moyens alloués en lois de finances pour faire face aux contrôles supplémentaires à mettre en œuvre dans ce contexte et pour la certification à l'exportation s'élèvent à **466 ETP**, dont une centaine de vétérinaires. Sur ces ETP, **376 sont réservés aux contrôles à l'import et 90 à la certification à l'export. D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, la cible de recrutement sera atteinte à 91 % au 31 décembre 2021 (443 ETP dédiés au Brexit recrutés). Les 23 postes restant à pourvoir seront recrutés courant le premier trimestre 2022.**

Flux de marchandises contrôlées à l'importation du Royaume-Uni

Les postes de contrôle frontaliers (PCF) du littoral de la Manche-Mer du Nord sont pleinement opérationnels et 44 000 envois y ont été contrôlés entre janvier et juin, avec une augmentation constante.

Actuellement plus de 2 300 envois sont contrôlés chaque semaine.

Ces contrôles sont majoritairement réalisés aux PCF de Calais-Boulogne (83 %), Dunkerque (8 %) et Caen-Ouistreham (8 %). Les 1 % restants sont contrôlés dans les autres PCF, à Roscoff, Saint-Malo, Cherbourg, Le Havre et Dieppe. Ces contrôles concernent majoritairement (56 %) des marchandises destinées à d'autres États membres de l'Union européenne.

Les marchandises contrôlées sont surtout des produits d'origine animale (85 %), et des animaux vivants (11 %). Les végétaux et l'alimentation animale d'origine non animale représentent respectivement 3 % et 1 % des contrôles.

Sur ces 6 premiers mois, près de 500 envois, soit 1,33 % 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.

Aucun engorgement des points d'entrée n'a été constaté depuis janvier, grâce au professionnalisme des équipes et à la coordination interministérielle, qui ont permis d'assurer le maintien de la fluidité du passage de la frontière et de relever ce défi inédit. Tous les postes de contrôle fonctionnant 24/24, 7j/7 n'ont jamais cessé leur activité et sont restés constamment ouverts.

Si en début d'année 2021 les flux de produits importés étaient très en-deçà des flux nominaux d'avant *Brexit* (- 75%), ils approchent à présent des valeurs quasi-normales. Ces baisses de flux s'expliquent principalement par le contexte sanitaire liée à la COVID, mais aussi par les réticences des opérateurs à accomplir les nouvelles formalités sanitaires et phytosanitaires et douanières, enfin, par la suspension de rotations de ferries assurant la liaison entre le Royaume-Uni, d'une part, et la Normandie et la Bretagne, d'autre part.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Avec le report de l'entrée en vigueur d'une partie de la certification à l'export vers le Royaume-Uni, les recrutements pour la certification à l'export avaient été gelés durant 6 mois. Le Royaume-Uni a en effet fait le choix d'une mise en place échelonnée. Le dispositif britannique sera ainsi complet et stabilisé à partir de juillet 2022.

Calendrier des règles pour l'export vers le Royaume-Uni

- depuis le 1^{er} janvier 2021, des exigences sanitaires et phytosanitaires s'appliquent pour les animaux, les végétaux et leurs produits dits à haut risque ;

- à partir du 1^{er} janvier 2022, la pré-notification sera exigée pour tous les produits relevant du domaine sanitaire et phytosanitaire (produits d'origine animale et végétaux dits « réglementés »), sans exigence de certification émise par les pays exportateurs ;

- à partir du 1^{er} juillet 2022, la certification sera exigée pour tous les produits relevant du domaine sanitaire et phytosanitaire (produits d'origine animale et végétaux dits "réglementés"), et les contrôles physiques seront déployés à la frontière, à l'arrivée des produits sur le territoire britannique.

Pour une grande partie des exportateurs de produits agricoles et agroalimentaires, les principaux changements n'interviendront ainsi qu'à partir de début 2022. D'autres effets du Brexit apparaîtront également à plus long terme. Les filières potentiellement les plus affectées pourraient être celles qui représentent un volume d'échanges important avec le Royaume-Uni (vins et spiritueux, produits laitiers, fruits et légumes, sucre) et celles pour lesquelles le Royaume-Uni est un partenaire clef (vins et spiritueux, produits laitiers, fruits et légumes, sucre et viande ovine).

Le Conseil et le Parlement européen ont décidé d'instituer un fonds spécifique, la réserve d'ajustement Brexit, doté de 5 milliards d'euros (dont 735 millions d'euros courant pour la France) qui pourra être utilisé en cas de perturbation avérée.

Source : *réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux*

L'administration souligne toutefois « **la difficulté persistante à recruter des vétérinaires, en raison de la pénurie actuelle** », qui **entrave sensiblement le déploiement satisfaisant du dispositif**. Or, la DGAL a rappelé aux rapporteurs spéciaux qu'ils sont les seuls à disposer, en pouvoirs propres, de certaines compétences administratives nécessaires au contrôle des produits animaux, hors produits de la pêche, et des animaux vivants. En outre, ils doivent jouir de la nationalité française pour exercer les missions de vétérinaire officiel aux frontières dont les attributions ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté. **Compte tenu de la difficulté à recruter des vétérinaires, le recrutement à titre transitoire de vétérinaires n'ayant pas la nationalité française est autorisé pour procéder aux contrôles vétérinaire et phytosanitaire à l'importation et à la certification sanitaire à l'exportation.**

Les rapporteurs spéciaux trouvent dans les perspectives résultant en ce domaine du Brexit l'occasion d'une interrogation sur les conditions de l'intégration européenne des contrôles aux frontières.

Le commerce international entre l'UE et le reste du monde tend à se polariser sur certains points de passage. Cette situation conduit régulièrement à une certaine perplexité quant aux moyens déployés par certains pays à fort trafic maritime pour assurer les contrôles nécessaires. Si le commerce dont il s'agit peut engendrer des revenus très importants pour les pays concernés (ou, du moins, pour certains opérateurs économiques), il s'accompagne de coûts d'administration d'autant plus élevés que le commerce est dense. Or, comme ce semble devoir être le cas pour les denrées en provenance du R-U et importées en France, les produits entrants, devant être contrôlés, peuvent ne pas être destinés aux pays de première destination, devant ensuite être distribués dans l'espace de l'UE, où ils circulent librement. **En bref, un pays de l'UE de première entrée est censé exposer des coûts de contrôle pour des produits qui ne sont pas nécessairement valorisés sur son territoire.**

Il semble utile aux rapporteurs spéciaux d'entamer une réflexion sur l'opportunité d'une plus forte intégration européenne des contrôles sanitaires aux frontières ayant pour vocation d'en mesurer l'harmonisation opérationnelle effective et d'en apprécier les équilibres financiers.

2. Les moyens alloués à la sécurité sanitaire des aliments stables, mais une augmentation de la subvention versée à l'ANSES compte tenu de nouvelles missions qui lui sont confiées par la loi

Les crédits de l'action n° 03 « **Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires** » consacrée au cœur de la politique visant à assurer la sécurité sanitaire des aliments mis à la consommation (hors les crédits de personnel afférents à ce type d'interventions) sont quasiment stables (+ 2 % en AE et -0,4 % en CP).

Les moyens alloués à l'**inspection sanitaire dans les établissements du secteur alimentaire** augmentent de 200 000 euros (pour atteindre 6,5 millions d'euros), afin de se rapprocher de la réalité de la dépense (par exemple, la prise en compte des hausses tarifaires, en particulier des équipements de protection individuelle destinés aux agents intervenant dans les abattoirs).

La **lutte contre les zoonoses** dans la chaîne alimentaire reçoit toutefois des moyens décevants au regard de l'ampleur des enjeux (1,5 million d'euros hors mesures d'indemnisation aux éleveurs). Cette activité porte la participation financière accordée par l'État au programme de surveillance, dans les troupeaux de poules de reproduction et de poules pondeuses, des salmonelles (*Salmonella enteritidis* et *S. typhimurium*), qui sont responsables chez l'homme de toxi-infections alimentaires collectives.

En revanche, **3,6 millions d'euros supplémentaires sont prévus au titre de l'action n° 04 « Actions transversales »**, au titre des moyens de fonctionnement de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et en vue de la création de la plate-forme de gestion dématérialisée de la certification sanitaire et phytosanitaire (système d'information Expadon 2).

La subvention pour charges de service public versée à l'ANSES est ainsi portée de 64,7 à 66,2 millions d'euros en CP (voir *infra*). Cette augmentation de 1,5 million d'euros de la subvention découle de la prise en charge par le programme 206 du financement d'activités auparavant assurées par le Haut conseil des biotechnologies (HCB).

En effet, l'article 22 de la loi n°2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 prévoit le transfert à l'ANSES de certaines des missions du Haut conseil des biotechnologies (HCB). Ce transfert doit être effectif au 1^{er} janvier 2022. Il doit s'accompagner du développement par l'ANSES d'une capacité d'analyse socio-économique (ASE) pour faire face aux besoins d'expertise formulés par l'État dans de nombreux domaines.

En outre, **d'autres dépenses de fonctionnement de cette action sont en hausse, de 2 millions d'euros**. 1,2 million d'euros supplémentaires sont alloués en fonctionnement pour le développement du programme Expadon 2 qui vise à la création de la plate-forme de gestion dématérialisée de la certification sanitaire et phytosanitaire (SPS) nécessaire à l'exportation des produits agricoles et agroalimentaires. Le financement des plateformes d'épidémiosurveillance en santé animale, végétale et alimentaire est renforcé à hauteur de 700 000 euros, dans un objectif d'amélioration de la surveillance sanitaire et biologique du territoire.

3. La problématique du financement de l'ANSES

Le **financement de l'ANSES** est assuré par plusieurs programmes mais à titre principal par le programme 206.

La progression de la subvention pour charges de service public destinée à l'ANSES, de 1,5 million d'euros, pour atteindre 66,2 millions d'euros, découle du financement d'activités auparavant assurées par le Haut conseil des biotechnologies (cf. *supra*). Toutefois, la question des ressources de l'Agence reste posée et inquiète les rapporteurs spéciaux.

En lien avec une approche dénommée « modèle économique - produits réglementés » qui tend à assurer le financement de l'activité de stricte police sanitaire par les demandeurs, le financement de l'ANSES repose de plus en plus sur des **recettes alternatives à la subvention pour charges de service public**.

La promotion de ce modèle n'empêche pas l'ANSES de subir une dégradation de sa situation budgétaire.

Résultats « budgétaires » de l'ANSES

Situation budgétaire de l'ANSES (en k€)	CF 2019	CF 2020	BI 2021	BR1 2021
Dépenses de fonctionnement (personnel compris) en CP	132 561	134 539	143 412	144 897
Part des dépenses de personnel	73%	73%	70%	69%
Recettes de la fiscalité affectée	30 897	23 975	24 300	24 300
Solde budgétaire	526	300	-3 719	-6 036
<i>Stock de restes à payer au 31/12</i>	<i>57 467</i>	<i>58 753</i>	<i>55 448</i>	<i>55 193</i>

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

En effet, en 2020, le solde budgétaire de l'ANSES est excédentaire à hauteur de 300 000 euros contre une prévision de -1,6 million d'euros lors de son budget initial. **Le résultat meilleur que prévu est essentiellement lié à la crise sanitaire qui a entraîné une diminution de certains coûts (frais de déplacement et fluides) et le report de certaines dépenses sur 2021.**

Pour 2021, le solde budgétaire se dégraderait de 2,3 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales, pour atteindre - 6 millions d'euros, en particulier du fait :

- de la prise en compte de l'impact de l'exécution 2020, année durant laquelle des recettes avaient été perçues en avance, mais pour laquelle les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont été reportées à 2021 ;

- d'une progression de la masse salariale de l'établissement (embauche de 6 emplois hors plafond rendue nécessaire par une forte dynamique des projets de recherche de l'ANSES et par la revalorisation du régime indemnitaire) ;

- de l'autofinancement de certains projets d'investissements.

Le résultat budgétaire déficitaire pour 2021 se traduit par un résultat financier négatif.

Résultats financiers de l'ANSES

Situation financière de l'ANSES (en k€)	CF 2019	CF 2020	BI 2021	BR1 2021
Résultat de l'exercice	-776	945	483	-863
Capacité d'autofinancement	7 785	8 974	6 079	4 737
Niveau final du fonds de roulement	31 697	30 951	21 378	24 914
Niveau final de trésorerie au 31/12	33 443	39 583	23 091	25 939
Trésorerie en mois de fonctionnement	2,6	2,6	1,7	2,0

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Structure de financement de l'ANSES entre 2017 et 2020

Recettes (k€)	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	Budget 2021 (*)	% dans le BI 2021
SCSP	92 271	91 486	104 504	105 036	70%
Fiscalité affectée	32 718	30 897	23 975	24 300	16%
Autres financements publics fléchés ou non	15 625	14 721	11 789	16 959	11%
Recettes propres	5 118	4 572	4 481	3 658	2%
TOTAL	145 732	141 676	144 750	149 952	100,0%

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

La fiscalité affectée, si elle représente une part plus importante des ressources de l'ANSES, les recettes propres demeurant à un niveau secondaire (2 % du total), apparaît en nette baisse depuis 2018.

La fiscalité affectée devrait compter pour **24,3 millions d'euros** dans les recettes de l'établissement en 2021. Ces recettes ont subi une **diminution importante entre 2019 et 2020, de 8,4 millions d'euros** en raison à la fois de facteurs conjoncturels (impact de la crise sanitaire notamment), et pour partie de facteurs plus structurels (diminution du nombre de substances actives et de produits phytopharmaceutiques autorisés, sous l'impact de l'évolution des réglementations européenne et nationale).

Les rapporteurs spéciaux estiment ainsi qu'une réflexion doit être engagée sur les modes de financement de l'ANSES et de leur adéquation avec ses missions.

III. LE PROGRAMME 215 : UN PROGRAMME COMPORTANT 87 % DE CRÉDITS DE PERSONNEL, DONT L'ENVELOPPE EST STABLE EN 2022

Le programme budgétaire 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », géré par le secrétariat général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, porte :

- les moyens de fonctionnement du ministère ;
- les effectifs du ministère affectés en administration centrale ;
- ainsi que les moyens humains affectés aux missions agricoles et forestières en services déconcentrés : directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF/DRIAAF) en métropole, direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) en Outre-mer, direction générale des territoires et de la mer en Guyane, directions départementales des territoires et de la mer en département (DDT(M)).

Son enveloppe de crédits pour 2022 s'élèverait à 641,6 millions d'euros en AE et 630,9 millions d'euros en CP, soit une augmentation respectivement de 1,4 % et de 0,2 %.

Évolution des crédits par action du programme 215

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2021	PLF 2022	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume)	Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%)	FDC et ADP attendus en 2022
01 - Moyens de l'administration centrale	AE	198,6	222,5	+ 23,9	+ 12,0 %	0,0
	CP	204,5	217,9	+ 13,4	+ 6,5 %	0,0
02 - Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	AE	23,8	15,9	- 7,9	- 33,2 %	2,6
	CP	23,8	15,9	- 7,9	- 33,2 %	2,6
03 - Moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et directions départementales des territoires (et de la mer)	AE	322,8	321,5	- 1,3	- 0,4 %	3,1
	CP	322,8	321,5	- 1,3	- 0,4 %	3,1
04 - Moyens communs	AE	87,7	81,6	- 6,0	- 6,9 %	1,3
	CP	78,4	75,5	- 2,9	- 3,6 %	1,3
Total programme 215	AE	632,9	641,6	+ 8,7	+ 1,4 %	7,0
	CP	629,5	630,9	+ 1,4	+ 0,2 %	7,0

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

A. UNE HAUSSE DU PLAFOND D'EMPLOIS, PRINCIPALEMENT EN RAISON DE LA PRÉPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE PAC

Le programme comprend 87 % de CP consacrés aux dépenses de personnel, soit 554,3 millions d'euros de CP en 2022, dont :

- 346,2 millions d'euros de rémunération d'activité ;
- 199,7 millions d'euros de cotisations et contributions sociales ;
- 9,5 millions d'euros de prestations sociales et d'allocations diverses.

Ces dépenses de titre 2 augmentent de 1 % (5,6 millions d'euros).

Le plafond d'emplois pour 2021 était de 6 686 ETPT dont 497 ETPT de moyens d'ajustement affectés à la gestion des dossiers de demande d'aide au titre de la politique agricole commune en département.

Pour 2022, le plafond d'emplois du programme 215 est fixé à 6 833, soit une hausse de 147 ETPT qui découle de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2021 (-51 ETPT), de l'impact du schéma d'emplois 2022, de l'impact des transferts sortants (-8 ETPT), qui comprennent notamment :

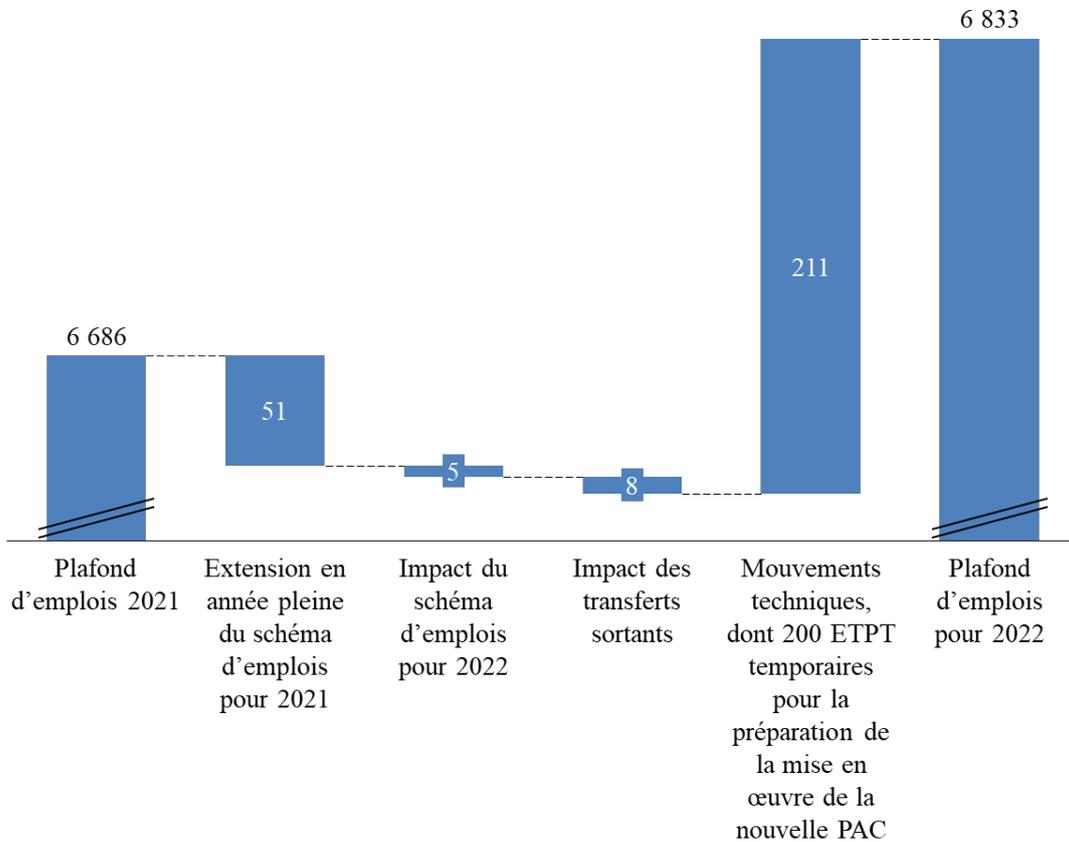
- 7 ETPT transférés au programme 354 au titre de l'organisation territoriale de l'Etat (OTE) pour le secrétariat général aux moyens mutualisés (SGAMM) de la préfecture de la région d'Ile-de-France ;

- 1 ETPT vers le programme 149 au titre de la mission de certification environnementale « Haute Valeur Environnementale » (HVE).

Surtout, comme l'illustre le graphique ci-dessous, l'évolution du plafond d'emplois entre 2021 et 2022 découle principalement de mouvements techniques à hauteur de + 211 ETPT dont **200 ETPT temporaires en 2022 au titre de la préparation à la mise en œuvre de la nouvelle PAC** et un **relèvement du plafond d'emplois de 11 ETPT** au titre des sureffectifs temporaires supportés par le ministère dans le cadre de la mise en place des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD).

Évolution du plafond d'emplois du programme 215 entre 2021 et 2022

(en ETPT)



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

Ces 200 ETPT temporaires s'ajoutent aux 497 ETPT prévus à ce titre en 2021, portant le total de ces effectifs temporaires dédiés à la préparation de la mise en œuvre de la prochaine PAC à 697 ETPT sur deux ans.

Il faut relever que le projet de loi de finances pour 2022 prévoit un schéma d'emplois de -10 ETP sur le programme 215, qui serait obtenu par des gains d'efficacité sur les fonctions support de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Il s'agit d'une relative préservation des effectifs du programme.

B. HORS TITRE 2, LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME APPARAISSENT EN LÉGÈRE BAISSSE

Évolution des crédits hors dépenses de personnel du programme 215

(en millions d'euros)

	LFI 2021		PLF 2022		Écart PLF 2022 - LFI 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 : Moyens de l'administration centrale	21,04	26,97	30,19	25,58	9,15	- 1,39
Action 2 : Statistiques, évaluation et études	8,22	8,22	4,35	4,35	- 3,87	- 3,87
Action 3 : Moyens des services déconcentrés	7,84	7,85	7,56	7,56	- 0,28	- 0,28
Action 4 : Moyens communs	47,06	37,79	45,18	39,09	- 1,87	1,30
Total Programme 215 HT2	84,16	80,83	87,29	76,59	3,13	- 4,24

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Hors dépenses de personnel, les crédits du programme prévus pour 2022 s'élèvent à 87,29 millions d'euros en AE et 76,59 millions d'euros en CP, soit une augmentation au regard de la LFI 2021 de 3,13 millions d'euros en AE et une diminution de 4,24 millions d'euros en CP.

S'agissant de l'action 1 « Moyens de l'administration centrale », l'augmentation des AE à hauteur de 9,15 millions d'euros et la diminution des crédits de paiements à hauteur de 1,39 million d'euros découlent principalement de la sous-action relative à la gestion immobilière de l'administration centrale. L'augmentation des AE résulte du renouvellement des deux tiers du bail du site de Vaugirard (+ 10,3 millions d'euros), compensé par le non-renouvellement des 2 millions d'euros en AE et en CP prévus en 2021 pour le relogement des agents dans le cadre des déménagements liés aux travaux sur le site de Varenne.

La diminution des AE et CP de l'action 2 « Statistiques, évaluation et études », à hauteur de 3,9 millions d'euros, **concerne le recensement agricole, dont le marché a été passé en 2020.**

L'action 4 « Moyens communs » porte notamment les crédits de la ligne « **politique immobilière - Maisons-Alfort** ». **Le ministère porte en effet la création d'un pôle immobilier à Maisons-Alfort afin de rationaliser et regrouper l'implantation en Île-de-France de ses opérateurs. Ce grand projet immobilier se poursuit et va permettre de réduire les dépenses immobilières de ces établissements publics financés par le ministère. En raison du contexte sanitaire, le démarrage des travaux a toutefois été repoussé à 2023 (cf. encadré *infra*)** Le nouvel échancier mis en place

entraîne une diminution des AE à hauteur de 11,4 millions d'euros, et des CP de 2,3 millions d'euros. Toutefois, cette forte diminution est compensée :

- d'une part, s'agissant de la politique immobilière, par le financement des études préalables aux travaux du site de Maine (+ 2,6 millions d'euros en AE et +1,4 million d'euros en CP) ;

- d'autre part, s'agissant des projets informatiques, notamment par la passation d'un marché de numérisation des dossiers papiers des agents (+ 5,6 millions d'euros en AE et +1,4 million d'euros en CP).

En matière de gestion immobilière, le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour 2019-2023 a été présenté au Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) le 27 février 2020, et validé par la direction de l'immobilier de l'État le 30 juillet 2021. Il s'appuie sur :

- le maintien de l'actuel pôle Varenne - Barbet de Jouy - Lowendal et l'achèvement des travaux de mise aux normes et densification en cours (SPSI 2014-2018) : cet ensemble permet au ministère de regrouper une grande partie de ses effectifs dans des bâtiments domaniaux ;
- l'abandon du bail de Vaugirard : une libération partielle du site de Vaugirard doit intervenir dès 2022 avec un abandon complet du bail envisagé début 2026 ;
- la conservation de Maine : la partie occupée par AgroParisTech doit être conservée et accompagnée de travaux de réhabilitation et de densification. Il reste dans l'intérêt de l'État de conserver les bâtiments A, B et C de Maine pour les mettre à disposition d'autres services ou opérateurs de l'Etat. Ainsi, l'OPPIC (opérateur du ministère de la culture) et le MAA ont présenté et labellisé leurs projets lors d'une CNIP commune, le 7 juillet 2021.

À la suite de l'avis favorable du conseil de l'immobilier de l'État en novembre 2017, un projet de « pôle agriculture », visant à réinstaller sur le site domanial de Maisons-Alfort des opérateurs du MAA logés actuellement en location dans l'immeuble l'Arboreal (Montreuil), a débuté en 2019 avec comme objectif l'arrivée de l'ONF à échéance 1er semestre 2022 (phase 1) et des autres opérateurs au 2nd semestre 2026 (phase 2).

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

Le CAS a pour objet le **financement d'opérations de développement agricole et rural intégrant des innovations et leur diffusion**. Il s'articule autour de deux programmes correspondant à ces objectifs : le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » et le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ».

Les crédits du **programme 775** sont principalement destinés **aux chambres d'agriculture, aux organismes chargés de la sélection génétique des animaux d'élevage, à la fédération des coopératives agricoles** (Coop de France) **et à d'autres organismes nationaux à vocation agricole et rurale** (ONVAR). Il s'agit de **diffuser des bonnes pratiques et des connaissances auprès des agriculteurs**. Le programme est géré par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE).

Quant au **programme 776**, davantage orienté vers la **recherche appliquée**¹, il finance des recherches réalisées par une pluralité d'acteurs, au premier rang desquels les **instituts techniques agricoles** (la plupart se trouvant rattachés à des filières de production). Le programme est géré par la direction générale de l'enseignement et de la recherche.

A. UNE GESTION FINANCIÈRE CRITIQUABLE

1. Une mission dont les moyens rencontrent des difficultés d'évaluation en loi de finances initiale

Les recettes du CAS proviennent de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, prévue par l'article 302 *bis* MB du code général des impôts (CGI), qui est auto-liquidée par les redevables.

L'assiette de la taxe est constituée d'une partie forfaitaire (90 euros) et d'une partie proportionnelle au chiffre d'affaires des exploitations agricoles (0,19 % jusqu'à 370 000 euros de chiffre d'affaires et 0,05 % au-delà) de l'année n-1.

Autrement dit, le produit de la taxe inscrit au compte en 2022 correspondra au chiffre d'affaires de l'année 2021. L'intégralité du produit de la taxe est affectée au compte.

¹ La recherche fondamentale financée sur fonds publics est principalement prise en charge par les dispositifs fiscaux ou budgétaires mis en œuvre par le ministère de la recherche.

Les rapporteurs spéciaux ont régulièrement fait valoir les difficultés rencontrées pour évaluer *ex ante* les recettes du compte. Ces dernières apparaissent de fait assez nettement fluctuantes du fait de la variabilité de la conjoncture agricole.

En 2018, une modeste plus-value de recettes a été constatée : 136,5 millions d'euros contre une prévision de 136 millions d'euros. En 2019, la recette évaluée à 136 millions d'euros a été exécutée à 142,9 millions d'euros, ce qui n'avait pas empêché la programmation pour 2020 d'arrêter la recette à 136 millions d'euros.

Pour 2021, la prévision de recette a été abaissée à 126 millions d'euros, cette estimation étant « justifiée » par la situation sanitaire et par les impacts de la sécheresse sur les récoltes de céréales.

Or, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux, la recette du CASDAR devrait s'établir en 2021 autour de 139 à 140 millions d'euros, soit 13 à 14 millions d'euros au-delà du montant inscrit en LFI pour 2021.

Le projet de loi de finances rectificative restitue au CASDAR 12 millions d'euros de recettes, et ouvre 10 millions d'euros de crédits supplémentaires pour 2021.

Pourtant, malgré cette recette plus importante qu'escompté, la prévision de recettes, à hauteur de 126 millions d'euros, est reconduite pour 2022. Il faut reconnaître que celle-ci, qui repose sur la prévision du chiffre d'affaires de l'agriculture, est difficile à anticiper, surtout s'agissant de l'année 2021, marquée par un épisode de gel printanier qui aura des répercussions importantes sur les récoltes. La production fruitière pourrait en effet être en fort recul par rapport à 2020 (- 9 % en pomme, - 50 % en poire, - 30 % en pêche, - 20 % en abricot)¹. Malgré des productions de céréales d'hiver en forte progression² (estimées à + 26 % en blé tendre, + 22 % en blé dur, + 8 % en maïs, + 42 % en protéagineux), **il est probable que le chiffre d'affaires de l'agriculture soit fortement impacté. Il ne serait donc pas étonnant que la recette 2022 soit inférieure à celle de 2021.**

¹ Agreste Conjecture n°2021-096 et 2021-095 de juillet 2021, 2021-104 et 2021-102 d'août 2021.

² Agreste Conjecture n°2021-101 d'août 2021.

Par ailleurs, force est de constater que plusieurs intervenants majeurs de la filière agroalimentaire, qui *in fine*, sont susceptibles de tirer parti des interventions financées par le CAS sont totalement exonérés de cette taxe, que les agriculteurs redevables ne sont souvent pas en position de répercuter dans leurs prix de vente. Or, même si la charge unitaire moyenne de la taxe apparaît modérée (de l'ordre de quelques dizaines d'euros), le niveau très faible des revenus agricoles impose une retenue fiscale rigoureuse.

De façon plus problématique encore, **une grande partie de cette taxe, qui pèse davantage sur les petites exploitations, reste inemployée (cf.infra).**

2. Une réserve mobilisable pour de nouvelles dépenses

Les soldes d'exécution positifs se sont succédé, la consommation effective des crédits étant généralement très en-deçà des ouvertures, mais aussi des recettes effectives.

Exécution et prévision des recettes et des dépenses du CAS-DAR

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses (CP)	Écart
2009	113,50	110,55	2,95
2010	105,06	108,50	- 3,44
2011	110,45	108,38	2,07
2012	116,75	114,35	2,40
2013	120,47	106,98	13,49
2014	117,10	132,40	- 15,30
2015	137,10	131,20	5,90
2016	130,80	129,20	1,60
2017	133,4	128,9	4,5
2018	136,5	131,2	5,2
2019	142,9	130,5	12,4
2020	140,3	127,1	13,2

Source : commission des finances du Sénat

Cet historique a contribué à l'accumulation de ressources susceptibles d'être mobilisées pour financer les dépenses du compte.

Le solde comptable constaté sur le CAS au 31 décembre 2020 s'établit à 93,2 millions d'euros.

Cette problématique d'évaluation de la recette s'ajoute donc à celle des reports successifs de crédits, qui ont entraîné la constitution d'un potentiel de dépenses qui excède largement les dépenses annuelles.

Crédits du CASDAR en AE et CP et solde entre 2015 et 2020, prévisions pour 2021 et 2022

	Crédits (1)		Exécution (2)		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 (prévision)	129 695 593	202 113 614	129 695 593	140 591 923	0	61 521 691
2022 (prévision)	126 000 000	187 521 691	126 000 000	126 000 000	0	61 521 691

(1) Les crédits en AE et CP correspondent aux crédits ouverts en LFI, dans la limite de la recette du CASDAR, majorés des reports de crédits de l'année n-1 sur l'année n.

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

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Ainsi, les crédits de paiement pouvant être disponibles en 2019 ont atteint 195,7 millions d'euros soit 50 % de plus que les crédits consommés au cours de l'année. L'année 2020 a encore accentué le disponible avec un montant de 203 millions d'euros.

Dépense et gestion des crédits de paiement du CASDAR en 2020

(en millions d'euros)

En M€	Prog 775 Développement et transfert		Prog 776 Recherche appliquée et innovation		Total mission Développement agricole et rural	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	65,00	65,00	71,00	71,00	136,00	136,00
Reports*	0,12	16,55	2,97	48,71	3,09	65,26
Virements**	-1,00	-1,00	1,00	1,00		
Ouverture de crédit ***			2,00	2,00	2,00	2,00
Retrait d'AE sur engagements antérieurs	-0,26		-1,68		-1,94	
Disponibles	63,86	80,55	75,29	122,71	139,15	203,26
Crédits consommés	63,78	60,47	71,68	66,68	135,46	127,15
Crédits non consommés	0,08	20,08	3,61	56,02	3,69	76,11

Source : MAA, CBCM et SAFSL

* arrêté de report de crédit du 10 février 2020 (JO du 16 février 2020).

** décret n° 2020-1449 du 24 novembre 2020 portant virement de crédits (JO du 26 novembre 2020).

*** arrêté du 16 décembre 2020 portant ouverture de crédits (JO du 18 décembre 2020).

Source : Cour des comptes

Pour 2022, seuls 136 millions d'euros de dépenses seront autorisés sur le CAS, soit le montant de recettes estimé.

B. DES FINANCEMENTS QUI ÉVOLUENT PEU MALGRÉ LA NOUVELLE PROGRAMMATION POUR LES ANNÉES 2022 À 2027 DU PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL (PNDAR)

Les deux programmes financés par le CAS poursuivent des objectifs analogues, encadrés par le nouveau Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) pour les années 2022 à 2027. Mais ils sont mis en œuvre par des organismes différents, tant au niveau du responsable de programme qu'à celui des entités auxquelles reviennent les ressources qui transitent par le CAS.

Il s'agit, pour le nouveau PNDAR, selon le projet annuel de performances, de **contribuer à la souveraineté alimentaire et à la résilience de l'agriculture aux aléas économiques, aux changements climatiques et aux risques sanitaires, notamment via la transition agro-écologique des exploitations agricoles vers des systèmes sobres en intrants et résilients.**

1. Une nouvelle programmation pour les années 2022 à 2027 du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR)

Le PNDAR 2014-2020 prolongé en 2021 visait à soutenir l'orientation de l'agriculture française vers la triple performance économique, environnementale et sociale, en développant des systèmes agro-écologiques qui replacent l'agronomie et l'écologie au cœur des systèmes de production.

Pour la période 2022-2027, le ministère a redéfini en juillet dernier les orientations de la nouvelle programmation du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR).

Le PNDAR 2022-2027 doit ainsi permettre **d'intensifier et massifier la transition agro-écologique en combinant création de valeur économique et environnementale**. Il doit conforter ces avancées en visant la diffusion plus large des connaissances et des méthodes en agroécologie, la conception d'innovations de rupture et **l'adoption massive par les agriculteurs des approches innovantes**. Il doit ainsi permettre de fournir des solutions aux principaux défis posés à l'agriculture.

Deux modalités principales sont retenues pour la mise en œuvre de la mission dans le cadre du PNDAR 2022-2027 :

- des **programmes pluriannuels** qui permettent d'accompagner sur le moyen terme les transitions et l'évolution des pratiques. Ils assurent un rôle dans la détection des innovations de terrain, la capitalisation de connaissances, la consolidation des compétences, ainsi que la mobilisation des savoirs issus des travaux de recherche ;

Ces programmes pluriannuels devront faire la démonstration de leur inscription dans les neuf thèmes prioritaires du PNDAR 2022-2027¹. Pour la mise en œuvre des priorités du développement agricole et rural, **le MAA conclut des contrats d'objectifs avec l'APCA et l'ACTA, respectivement têtes de réseau des chambres d'agriculture et des instituts techniques agricoles**.

¹ Pour apprécier leur cohérence avec les nouvelles orientations du PNDAR, il sera fait appel à :

- l'avis du commissaire du gouvernement ou du représentant de l'État pour chaque organisme concerné ;

- l'expertise indépendante des conseils scientifiques des ONVAR, des chambres d'agriculture, des ITA et de l'ACTA.

- le cas échéant, l'expertise scientifique indépendante des représentants de l'INRAE et des établissements d'enseignement supérieur agricole à la commission thématique interfilière de FAM dédiée aux ressources zoogénétiques.

- des **projets sélectionnés dans le cadre d'appels à projets nationaux**, qui permettent d'explorer des sujets nouveaux afin de produire des connaissances, outils ou méthodes appliqués à l'agriculture, et de déployer les innovations en identifiant des leviers et conditions permettant d'intensifier et de massifier leur adoption par les agriculteurs.

D'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux, en complément pourront être soutenus des projets dits « commissionnés » très ciblés « pour lesquels une mise en compétition apporterait très peu de plus-value ainsi que des actions d'animation transversale des thématiques prioritaires du PNDAR ».

Principales réformes associées au nouveau PNDAR

Les principales réformes associées sont:

- le recentrage des priorités sur un nombre volontairement réduit de **9 thèmes et enjeux** ;
- une harmonisation des règles administratives et budgétaires ;
- une révision et une harmonisation des modalités d'évaluation et de suivi des programmes pluriannuels, avec un renforcement du fonctionnement en mode projet et une **approche davantage tournée sur les résultats visés** puis obtenus ainsi que sur le transfert aux utilisateurs ;
- une simplification du paysage des appels à projets (AAP) pour en assurer une meilleure lisibilité et en diminuer les coûts de gestion, avec la **mise en place de 3 AAP nationaux** et l'harmonisation des modalités de gestion de ces appels. Il est prévu une mobilisation accrue FranceAgriMer comme opérateur de gestion, en particulier pour les AAP nationaux.
- le lancement d'une refonte du système d'information de gestion des programmes pluriannuels.

Source : commission des finances à partir du projet annuel de performances et des réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

2. Les programmes 775 et 776, entre orientations complémentaires et spécialisation par organisme des concours publics

Les crédits des deux programmes financés par le CAS avaient été rééquilibrés depuis 2015, le programme 775 atteignant une quasi-parité avec le programme 776. Cependant, le projet de loi de finances pour 2022 poursuit le creusement de l'écart entre le programme 775 et le programme 776, entamé en 2021, le second bénéficiant de près de 5 millions d'euros de crédits de plus.

Évolution des crédits du CASDAR entre 2021 et 2022

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2021	PLF 2022	Évolution en volume	Évolution en %
Programme 775	AE	60,1	60,48	0,38	0,6%
	CP	60,1	60,48	0,38	0,6%
Programme 776	AE	65,9	65,52	- 0,38	- 0,6%
	CP	65,9	65,52	- 0,38	- 0,6%

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances

Les crédits du programme 775 demandés pour 2022 sont quasiment stables et n'augmentent que de 380 000 euros à 60,48 millions d'euros contre 60,1 millions d'euros inscrits pour 2021 (+0,6 %). Le **programme 775** financera en 2022 :

- les programmes de développement agricole et rural **des chambres d'agriculture** et de leur tête de réseau, l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), pour **39,75 millions d'euros** ;

- des programmes **des organismes nationaux à vocation agricole et rurale** (ONVAR), pour **7,7 millions d'euros** ;

- des programmes tendant à favoriser le progrès génétique animal mis en œuvre par FranceAgriMer par des **organismes chargés de la sélection génétique des animaux d'élevage**, pour **8 millions d'euros** ;

- des **appels à projets régionaux portés par les DRAAF relatifs à l'animation de groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE)** pour **4,95 millions d'euros**.

Les dix premiers bénéficiaires des dépenses du programme 775 ont été les suivants en 2020.

**Les dix premiers bénéficiaires des interventions
du programme 775 en 2020**

	AE réalisé 2020	% / AE du P775
CRA Nouvelle Aquitaine	5 446 855	8,1%
CRA Occitanie	4 901 320	7,3%
CRA Auvergne Rhône Alpes	4 496 241	6,7%
CRA Grand Est	3 254 471	4,8%
CRA Bretagne	2 850 981	4,2%
CRA Pays de la Loire	2 700 494	4%
CRA Bourgogne Franche Comté	2 334 083	3,5%
CRA Hauts de France	2 158 751	3,2%
CRA Normandie	2 142 917	3,2%
Coop de France	2 230 000	3,3%

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Sans surprise, les principaux bénéficiaires sont les mêmes que les années précédentes. Neuf chambres régionales d'agriculture totalisaient près de 45 % des dépenses.

Un contrôle est exercé sur l'emploi des fonds délégués aux organismes partenaires.

Avant paiement des soldes, s'exerce le contrôle systématique de tous les programmes de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE). Ce contrôle sur pièces peut être plus approfondi pour certains dossiers. Par ailleurs, après paiement des soldes, des contrôles sont réalisés par le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER).

Quant au **programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »**, il englobe le financement de **travaux de recherche appliquée, et plus particulièrement** des missions d'**expérimentations de FranceAgriMer** ainsi que des **instituts techniques agricoles** et, en particulier, de leurs projets de recherche à moyen et long terme coordonnés par **l'association de coordination technique agricole (ACTA)**.

Il vise à accompagner la conception des systèmes agricoles vers l'agroécologie en orientant l'action des acteurs de la recherche appliquée et en renforçant le continuum entre organismes de recherche, d'enseignement et de développement pour produire et diffuser des connaissances et outils actionnables par les agriculteurs.

Ses moyens sont légèrement en baisse par rapport à la loi de finances pour 2021 avec une ouverture de **65,52 millions d'euros** contre **65,9 millions d'euros**.

La gestion des interventions se caractérise par une certaine diversité : à côté du financement des programmes de recherche des ITA et ACTA, on relève le recours à la procédure de **l'appel à projets**.

S'agissant des **programmes pluriannuels des ITA**, ils sont soumis à **l'approbation préalable du ministère**. Ce dernier s'assure de **l'adéquation de ces programmes aux objectifs du PNDAR**, de leur cohérence avec le **contrat d'objectifs de l'ACTA**, de la pertinence des impacts visés, et en réalise un suivi annuel.

Le nouveau PNDAR prévoit par ailleurs la mise en place de 3 appels à projets nationaux, visant à encourager les dynamiques partenariales et de sélectionner des projets sur des questions ciblées incluses dans les thématiques du PNDAR. **Ces appels à projets (AAP) seront opérés par FranceAgriMer et bénéficient de 17,8 millions d'euros en 2022 :**

- 1 AAP « Connaissances » ayant pour objectif la production de nouvelles connaissances, techniques, outils ou méthodes en vue de leur application dans les systèmes agricoles ;

- 1 AAP « Accompagnement » visant la mise en place d'actions pour diffuser des connaissances et/ou des outils déjà éprouvés, y compris les innovations repérées sur le terrain, et de démultiplier leur adoption par les agriculteurs ;

- 1 AAP « Co-innovations » ayant pour objectif le déploiement, l'appropriation ou la démultiplication de solutions, notamment par l'identification des leviers et conditions permettant d'intensifier et de massifier l'adoption des innovations.

Ces AAP sont donc en nombre limité, avec des modalités administratives et financières communes, afin d'assurer leur lisibilité vis-à-vis des acteurs du développement agricole et rural et d'en diminuer les coûts de gestion.

Les interventions apparaissent plus concentrées que pour le programme 775. Les dix premiers bénéficiaires absorbent près de 83 % des engagements, les trois premiers concentrant près de la moitié des interventions.

Les dix principaux bénéficiaires du programme 776 en 2020

	AE réalisé 2020	% / AE du P775
IDELE Institut de l'élevage	12 681 455	16,48%
FranceAgriMer (1)	11 122 989	14,45%
ARVALIS Institut du végétal	10 610 578	13,79%
ACTA Réseau des instituts techniques agricoles	7 054 745	9,17%
CTIFL Centre technique inter professionnel des fruits et légumes	5 177 605	6,73%
IFV Institut français de la vigne	5 756 100	7,48%
IFIP Institut français des industries du porc	4 764 695	6,19%
ITAVI Institut technique des filières avicole, cunicole et piscicole	2 836 907	3,69%
ITB Institut technique de la betterave (2)	2 503 215	3,25%
ITAB Institut technique de l'agriculture biologique	1 268 487	1,65%

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

3. Une maquette de performance légèrement remodelée

Le CAS-DAR comportait sur la période 2014-2020 un indicateur pour le programme 775 et trois indicateurs pour le programme 776.

Compte tenu des nouvelles orientations du PNDAR pour les années 2022 à 2027, la maquette de performance est modifiée s'agissant du programme 775. L'indicateur de suivi du programme 775 résidait jusqu'en 2021 dans la part des effectifs consacrés aux thématiques prioritaires du programme national de développement rural (PNDAR) dans les emplois des organismes bénéficiaires du programme. Cet indicateur, qui restituait année après année que les effectifs ainsi « spécialisés » s'élevaient à environ 70 % des emplois des organismes concernés ne présentait guère d'intérêt au vu de la priorisation très extensive des objectifs du PNDAR et de l'objet des organismes bénéficiaires. Si réellement 70 % des personnels des organismes se consacraient à la transition agro-écologique, cette dernière aurait été sans doute accomplie de longue date.

Le volet performance du programme 775 à partir de 2022 vise à atteindre un **nouvel objectif issu de la note d'orientation du PNDAR 2022-2027** : « 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 ».

Pour mesurer l'atteinte de ces objectifs, **deux nouveaux indicateurs de résultats sont proposés** :

- le nombre de documents de diffusion de connaissances inscrits annuellement dans la base de donnée RD-Agri, par le réseau des chambres d'agriculture, le réseau des organismes nationaux à vocation agricole et rural (ONVAR) et les groupements d'intérêt économique et environnementale (GIEE) ; sur 8 000 documents présents sur RD-Agri, la moitié est déposée par les réseaux visés. La prévision pour 2021 s'élève donc à 4 200 et pour 2022, à 4 400.

- le nombre d'agriculteurs impliqués dans des groupes en transition agro-écologique (GIEE) : ils étaient 19 000 en 2020. La prévision pour 2021 s'élève à 21 000 et pour 2022 à 23 000.

Quant au programme 776, son dispositif de performance reste inchangé par rapport à 2021. **Trois indicateurs poursuivent un objectif louable de suivi des capacités des intervenants à exercer une influence sur leur écosystème.**

Les trois indicateurs permettant de **suivre la capacité des instituts techniques à remporter des succès dans les appels d'offres du programme cadre de recherche et de développement de l'Union européenne, de mesurer l'activité de publication des instituts techniques et d'estimer l'activité de diffusion de l'innovation assurée par ces derniers sont assez classiques.**

Ils peuvent contribuer toutefois à introduire un biais et stimuler la course aux financements européens ou des publications plus ou moins significatives (l'impression de posters est incluse dans le suivi du deuxième indicateur !). Par ailleurs, il est évident que les instituts techniques ne sont pas placés à égalité, chacun d'entre eux couvrant des populations formant des audiences naturellement disparates. Il conviendra d'évaluer si ces biais n'exercent pas d'effets défavorables.

Une réflexion devra être reprise afin de s'assurer que les crédits « fléchés » vers les chambres, les instituts ou les ONVAR aillent aux **projets** de développement et non aux **structures** elles-mêmes.

Le ministère de l'agriculture indique procéder à des évaluations des actions financées par le truchement du compte mais cette évaluation paraît orientée plutôt vers un contrôle de conformité que vers une évaluation des impacts seule à même de fonder une appréciation de la valeur ajoutée des financements publics.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de MM. Vincent Segouin et Patrice Joly, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

M. Claude Raynal, président. – Nous accueillons M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, et poursuivons nos travaux avec l'examen du rapport spécial de MM. Vincent Segouin et Patrice Joly sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR) et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR).

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ». – En hausse de 3 %, les concours publics à l'agriculture s'élèvent à 23 milliards d'euros pour 2022, avec une participation de l'Europe à hauteur de 9,9 milliards d'euros. Le total des crédits nationaux apportés à l'agriculture s'élève à 13,12 milliards, en tenant compte des exonérations fiscales et sociales, mais aussi des crédits apportés par la mission que nous examinons aujourd'hui et les crédits du CASDAR.

Concernant la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », le budget est stable à 3 milliards d'euros soit un montant à peu près similaire à celui prévu par la loi de finances pour 2021, mais en baisse de 381 millions d'euros si nous rajoutons le projet de loi de finances rectificative (PLFR) voté cet été pour compenser les aléas sanitaires et climatiques.

Dans ce budget de 3 milliards d'euros, on observe une diminution des crédits dédiés au renouvellement, ainsi qu'à la modernisation des exploitations. On note une augmentation des budgets alloués à la gestion équilibrée et durable des territoires, avec les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), le bio ou les indemnités compensatoires des handicaps naturels (ICHN). On constate également une provision pour aléas débordée par la crise sanitaire, la sécheresse et le gel, avec des crédits pour cette provision sous-dotés, y compris pour 2022, malgré une fréquence des aléas qui augmente.

L'agriculture française perd de la compétitivité, mais ne refuse pas la transition écologique. Elle manque de lisibilité et de stabilité ; cela handicape l'installation des jeunes et joue sur le moral des exploitants agricoles qui, pour un tiers, vivent avec moins de 1 000 euros par mois. Cela

nuit également aux entreprises de transformation et aux filières, notamment betteravières.

Ce problème est lié à plusieurs causes : le prix de vente des matières ; les normes et les surtranspositions franco-françaises – tout le monde se rappelle l'épisode des néonicotinoïdes et du glyphosate – ; et enfin, une main d'œuvre trop chère, qui influe sur la compétitivité de nos fruits et légumes.

Pour les jeunes agriculteurs, le principal risque concerne les pertes de récoltes et de cheptels à cause des aléas ; aujourd'hui, une récolte sur cinq est définitivement perdue.

Ces aléas sont de plus en plus fréquents, mais les budgets sont toujours sous-évalués. En 2020, à cette même période, nous prévoyions un budget pour la provision pour aléas pour 2021 de 190 millions d'euros. 70 millions d'euros ont déjà été mobilisés, dont 40 millions d'euros versés au fonds des calamités. L'épisode marquant du gel a nécessité un plan d'aides de 1 milliard d'euros ; et, dans les différents PLFR de 2021, 850 millions d'euros ont été inscrits. Les phénomènes d'aléas climatiques et de crises sanitaires se multiplient et le recours aux dépenses exceptionnelles ne cesse d'augmenter, alors que les budgets sont toujours anormalement bas. La provision pour aléas est maintenue à 190 millions d'euros pour 2022.

Nous pouvons donc douter de la sincérité de ce budget et craindre d'autres PLFR en 2022. Pour répondre à cette crainte, le Gouvernement souhaite mettre en place une assurance et développer la prévention des risques, par exemple contre la sécheresse.

Le sujet majeur de l'assurance récolte doit arriver en discussion au Sénat en janvier 2022. On nous annonce que l'État prendra en charge les pertes supérieures à 50 %, mais nous ignorons encore l'estimation de cette participation. Cette question est cependant primordiale pour conserver nos agriculteurs et attirer des jeunes vocations.

Notre politique agricole privilégie le court-terme alors qu'elle devrait se projeter à cinq ou dix ans. Pèsent aujourd'hui des risques de pertes des outils industriels de transformation, avec également une politique écologique susceptible de sacrifier notre souveraineté alimentaire. À ce titre, qu'advient-il, une fois passés les trois ans, du moratoire sur les néonicotinoïdes et le glyphosate ? Comment un industriel peut-il investir dans un outil avec seulement trois ans de perspective ? On observe ainsi la fermeture des sucreries, et l'on s'interroge actuellement sur la filière betteravière.

Où en sommes-nous concernant la recherche sur le glyphosate ? Disposons-nous de méthodes alternatives pour garder notre compétitivité ? Ou repousserons-nous encore l'échéance jusqu'à ce qu'il soit trop tard ? C'est une vraie question, à laquelle le Gouvernement ne répond pas dans ce budget.

Enfin, je souhaite aborder le sujet du CASDAR. Le compte est financé par les agriculteurs, et la prévision de recettes s'est élevée en 2021 à 126 millions d'euros. Or, les recettes s'élèveraient finalement autour de 140 millions d'euros. Cette situation s'est déjà produite dans le passé, et l'excédent de recettes est souvent reversé au budget général ; il s'agit d'un véritable hold-up, dont on ignore les raisons, alors qu'il conviendrait de dynamiser la recherche et l'innovation pour répondre aux exigences de consommation des produits de qualité, avec un budget maîtrisé et une rémunération pour celui qui les cultive.

En conclusion, il s'agit d'un budget de transition, avec une politique qui va dans le sens de la souveraineté et de la compétitivité, mais une vision trop court termiste, à cause des habituelles surtranspositions et des coûts de main-d'œuvre. Il est temps d'impulser une politique à plus long terme pour rééquilibrer notre balance commerciale et donner des perspectives aux acteurs, en particulier aux jeunes agriculteurs. Avec la pandémie, nous avons bien compris que la souveraineté alimentaire était nécessaire et que les risques de pénurie pouvaient exister ; tâchons d'être à la hauteur de ces défis.

M. Patrice Joly, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ». - J'évoquerai le programme 149 dans son volet consacré à la forêt et la pêche, ainsi que le programme 206 lié à la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Les crédits dédiés à la pêche par le programme 149 sont à peu près constants. La répartition entre les États membres de l'enveloppe globale du nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa), identique à la clé actuelle, fixe à 567 millions d'euros les crédits pour la France, ce qui représente une baisse de 21 millions d'euros.

La conclusion de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de décembre dernier a mis en lumière plusieurs enjeux, que l'actualité récente n'a pas manqué de nous rappeler. La question des accès des navires européens aux eaux du Royaume-Uni n'est toujours pas réglée, de même que celle des mesures associées aux licences délivrées par le Royaume-Uni et les autorités locales du bailliage de Jersey. Nous constatons que les risques liés au Brexit n'ont pas été pris en compte pour accompagner les pêcheurs, qui en subissent aujourd'hui les préjudices.

La politique forestière constitue un véritable enjeu en termes de lutte contre le réchauffement climatique, notamment à travers la captation de carbone. Les enjeux sont également importants sur le plan sanitaire. La sécheresse fragilise l'ensemble des essences, dans un contexte de dépérissements liés au réchauffement du climat et au déficit hydrique. La filière reste confrontée à des difficultés économiques majeures, tandis que

l'opérateur principal de la gestion forestière, l'Office national des forêts (ONF), connaît de graves difficultés auxquelles le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) n'apporte pas de réponses.

Dans ce contexte, le budget alloué à la forêt par le programme 149 augmente de 27 millions d'euros en crédits de paiement, pour atteindre 276 millions d'euros. Cette hausse résulte principalement d'une augmentation des transferts au bénéfice de l'ONF.

La situation financière de l'ONF s'est dégradée en 2020 sous l'effet conjugué de ventes de bois moins dynamiques et de charges d'exploitation qui ne diminuent pas. L'endettement de l'ONF enflé depuis plusieurs années et devrait dépasser 508 millions d'euros à la fin de l'année. On peut considérer qu'il s'agit d'une situation normale, dès lors que les investissements de l'ONF sont à très longue durée de vie. Cet endettement pose néanmoins problème à un établissement vulnérable à l'évolution du prix du bois. Une subvention exceptionnelle de 30 millions d'euros est prévue en 2021 par le PLFR que nous allons prochainement examiner ; elle devrait permettre de réduire de moitié le déficit prévu de 64,2 millions d'euros.

Le renforcement du soutien de l'État s'inscrit dans le cadre du nouveau COP signé en juillet dernier. L'État mobilise ainsi 60 millions d'euros supplémentaires sur trois ans, de manière dégressive : 30 millions, 20 millions, puis 10 millions d'euros. Les missions d'intérêt général (MIG) portées par l'ONF sont également confortées. Au total, les transferts en direction de l'ONF atteindront 204 millions d'euros en 2022, contre 182 millions d'euros en 2021.

En contrepartie, des réformes d'ampleur sont attendues de la part de l'ONF. Il est demandé à l'établissement un effort de réduction de ses charges, portant principalement sur sa masse salariale, d'ici à cinq ans. Cela représenterait une suppression de 475 équivalents temps plein (ETP), dont 95 en 2022. Pour faire diminuer la masse salariale, l'idée est également de recourir à des contractuels sous statut privé. Au sein de l'ONF, nous sommes aujourd'hui dans une phase de restructuration importante des effectifs.

La forêt française - essentiellement une forêt de propriétaires privés - n'est guère encouragée. Le sursaut attendu en matière de politique forestière ne s'est pas produit, alors même que la situation sanitaire de la forêt française s'est considérablement dégradée ; les crédits supplémentaires consacrés à ce titre, dans le cadre du plan de relance, sont donc bienvenus.

On peut également signaler la perspective d'augmentation de la contribution financière des communes forestières à compter de 2023. Cette augmentation prévue par le COP, si elle est proposée par le conseil d'administration, devra nécessairement figurer en loi de finances, afin que l'on puisse délibérer sur le sujet.

Concernant la maîtrise des risques sanitaires, on observe une augmentation de crédits de 13 millions d'euros, soit une hausse de 2,1 %. Les dépenses de personnel représentent plus de la moitié de cette hausse, avec la création d'emplois nouveaux liés au Brexit. En dehors de renforcements des dotations de fonctionnement rendues nécessaires par l'évolution des règles européennes, la programmation est assez inerte.

Or, la situation sanitaire des végétaux et des animaux est très inquiétante. Le niveau de risque relatif à l'influenza aviaire vient de passer, vendredi 5 novembre, au stade « élevé » en métropole. Alors même que les dépenses relatives à l'indemnisation des éleveurs ont été exceptionnellement élevées en 2021, à la suite de la crise de l'hiver 2020 ayant entraîné la décimation des canards, et qu'elles n'ont pas encore fini d'être payées par le programme, une nouvelle crise se dessine à l'horizon. De telles crises à répétition ont une influence, à moyen terme, sur la soutenabilité du programme.

Les objectifs de réduction des consommations d'intrants ne seront pas atteints et sont même révisés. Je tiens également à évoquer le projet de sortie du glyphosate. Le 9 octobre dernier, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a rendu les conclusions de son évaluation comparative sur les alternatives non chimiques au glyphosate. L'analyse de ces travaux, menée à partir d'études de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), a révélé des situations d'impasse technique ; aucune alternative d'usage courant ne permet, à court terme, de répondre aux besoins des professionnels sans nécessiter une modification substantielle de leurs pratiques. Le Gouvernement s'est engagé dans un processus de sortie du glyphosate ; en repoussant la réalisation des objectifs sur le sujet, il s'éloigne également des objectifs agro-écologiques prévus dans le cadre de l'application du Green Deal.

L'augmentation de 2 % des dépenses de personnel, après une progression de 6 % l'année précédente, s'explique par l'évolution des effectifs liés au Brexit. Les contrôles douaniers, sanitaires et phytosanitaires aux frontières de l'Union européenne ont été rétablis depuis le 1^{er} janvier 2021. Des moyens ont été alloués par les lois de finances des années précédentes pour faire face à ces contrôles. La création d'emplois s'élève au total à 466 ETP, dont une centaine de vétérinaires. S'il est toujours difficile de recruter des vétérinaires, 90 % des recrutements envisagés ont été satisfaits.

En conclusion, mon appréciation sur les crédits pour 2022, notamment ceux qui sont dédiés au programme 149, diverge de celle de mon collègue Vincent Segouin. Il s'agit d'un budget de transition, avant la mise en œuvre de la nouvelle programmation de la politique agricole commune qui débutera le 1^{er} janvier 2023. Ce budget ne permet pas de faire face aux enjeux de transition qui attendent notre agriculture, pas plus qu'il n'ouvre

de perspectives concernant le renouvellement et la modernisation des exploitations agricoles. Je propose donc de ne pas adopter les crédits.

M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Je partage l’avis des deux rapporteurs spéciaux, ces crédits ne sont pas à la hauteur des enjeux du renouvellement de l’agriculture, et quand nous regardons de plus près les éléments dont vous avez parlé, comme la hausse du plafond d’emplois aussi bien que le moratoire sur les néonicotinoïdes, nous nous interrogeons sur la sincérité même de ce budget.

Mme Christine Lavarde. – Vous évoquez les difficultés de l’ONF et la chute du cours du bois, mais on entend plutôt parler d’une pénurie de bois et d’une pression de la demande, du fait en particulier des exportations vers la Chine : l’ONF est-elle concernée ?

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a institué le chèque alimentation, sans étude d’impact ni provision budgétaire : le ministère, depuis l’été, at-il provisionné ce nouveau chèque ?

Nous constatons, enfin, de nouvelles obligations d’approvisionner en bio les cantines scolaires et d’autres établissements, au point que la production française de bio ne suffise plus et qu’il faille importer des produits bio, avec un bilan carbone négatif : est-ce le cas, ou bien couvre-t-on encore nos besoins ?

M. Thierry Cozic. – Un peu plus de la moitié des jeunes agriculteurs touchent la dotation jeune agriculteur (DJA), n’est-ce pas que certains devraient la toucher, mais qu’ils n’en bénéficient pas ? Je pense à certaines contraintes, par exemple quand les banques hésitent à soutenir des projets agricoles de monoculture et qu’elles demandent de la diversification : dans la Sarthe, un jeune éleveur s’est vu conseiller de faire aussi un poulailler pour diversifier ses revenus...

M. Bernard Delcros. – La forêt joue un rôle pour la biodiversité, pour la régulation du climat, mais elle est en difficulté du fait du réchauffement climatique, qui menace en réalité la sylviculture elle-même : subit-on la dégradation de l’espace forestier, ou bien conduit-on des études et définit-on des stratégies pour adapter notre forêt au réchauffement climatique ? Comment se prépare-t-on à l’avenir ? L’ONF fait-il ce travail, et comment ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’ONF rencontre des difficultés récurrentes liées en partie à son endettement. Quelle en est votre vision pluriannuelle ? Quelles perspectives de sortie de crise voyez-vous pour cet établissement ?

Ensuite, nous savons que la plus grande partie de la forêt française est détenue par de petits propriétaires, qui ignorent souvent l'étendue précise de leur propriété : comment les aider à l'exploiter ?

Enfin, je vois que la moitié des jeunes agriculteurs sollicitent l'aide à l'installation. Plus largement, comme de moins en moins de jeunes s'installent, comment voyez-vous l'avenir de ce que l'on appelle le modèle agricole français ?

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. - Notre collègue Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission affaires économiques, n'a pas pu nous rejoindre, mais il m'a transmis une note dont je vais vous donner lecture :

« Je me réjouis de la convergence des analyses des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis sur ce budget agricole.

« En l'état, je constate que le budget proposé est en réalité stable ou en légère augmentation une fois retraités les éléments exceptionnels comme la fin de l'exonération pour les viticulteurs. Je m'inquiète toutefois du fait que ce budget, qui autrefois portait l'action agricole, se transforme en simple budget de gestion. Chaque année, la loi de finances initiale est peu sincère dans la mesure où un ou plusieurs collectifs ouvrent des crédits très importants pour faire face aux épidémies, aux aléas climatiques et aux apurements communautaires. Tendanciellement, les quelques mouvements que le budget retranscrit sont en fait surtout des contraintes imposées au ministère : je pense cette année à la subvention d'aide à l'ONF ou aux effectifs dédiés aux contrôles pour le Brexit.

« Plus problématique, la seule augmentation régulière est celle des coûts informatiques du ministère, transformant peu à peu le budget des agriculteurs en budget du ministère de l'agriculture.

« En prenant en compte les mouvements inscrits en loi de finances rectificative de juillet dernier, celle de fin d'année et en ajoutant les crédits agricoles du plan de relance et de France 2030, certes très disséminés, on constate que le Gouvernement a engagé près de 4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires pour le monde agricole depuis janvier 2021 par rapport à la tendance habituelle. Cela revient à plus que doubler le budget agricole en crédits budgétaires ! Et les crédits utilisés me semblent aller dans le bon sens puisqu'ils reprennent les idées que le Sénat porte depuis des années en loi de finances : favoriser les investissements productifs, en permettant aux agriculteurs d'investir pour mieux se prémunir des effets du changement climatique, pour réduire l'utilisation d'intrants, pour redevenir compétitifs et pour faire émerger l'agriculture de demain. Il me semble donc difficile, d'un strict point de vue agricole, de dire que c'est un mauvais budget.

« De manière constructive, il me semble que le budget présente toutefois quatre défauts.

« Premièrement, l'absence de pérennisation du mécanisme de soutien à l'emploi des travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi (TO-DE) : j'espère que nous le ferons lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), ce qui aura des conséquences budgétaires post-2023 pour la mission.

« Deuxièmement, il ampute les crédits des stages tutorés en école vétérinaire, mettant à mal un dispositif qui a fait preuve de son efficacité puisque 84 % des élèves ayant bénéficié de ce stage se sont définitivement installés en zone rurale. Son succès fait doubler le nombre d'étudiants concernés l'année prochaine pour une enveloppe identique : cela revient à décourager les tuteurs qui devront financer l'accueil de ces étudiants de leur poche. L'année suivante, ils ne le feront plus et on aura tué un système qui lutte efficacement contre la désertification vétérinaire. C'est une erreur.

« Troisièmement, le budget ne met pas en œuvre la solution parlementaire sur la question des engrais dégagée dans le cadre de la loi Climat et résilience, à savoir refuser l'idée d'une taxe, mais accompagner la transition pour réduire les émissions et, si possible, les utilisations, grâce à un plan « Eco-Azot ». Aucune traduction de ce plan n'a eu lieu à ce stade. C'est une deuxième erreur, d'autant que les cours des engrais flambent, entraînant une charge supplémentaire colossale pour les exploitants.

« Quatrièmement, concernant le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », les agriculteurs ont accepté dans les années 1960 de se taxer eux-mêmes pour financer leur innovation, et ils en ont besoin tant le secteur est stratégique. Aujourd'hui, par un mécanisme de plafonnement entraînant de maigres économies, bien inutiles au regard des dépenses pharaoniques du Gouvernement dans ce budget, c'est l'État qui récupère chaque année une part de plus en plus importante de l'argent des agriculteurs au détriment de leur innovation. C'est une erreur, il faut remonter ce plafond et sanctuariser un principe : la taxe payée par les agriculteurs doit rester dans les cours de ferme. Faisons plutôt faire des économies à l'État dans les fonctions centrales, et non en taxant davantage les agriculteurs !

« C'est pourquoi il me semble, en tant que rapporteur pour avis, que la solution la plus équilibrée serait de proposer un avis de sagesse sur les crédits de la mission et du CASDAR aux fins de favoriser l'adoption de ces quatre corrections nécessaires pour que disparaissent ces erreurs stratégiques du Gouvernement en matière agricole. »

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Les évolutions des cours du bois sont variables selon les essences. En outre, l'ONF gère uniquement les forêts domaniales et les forêts des collectivités en France, alors que la forêt privée représente les trois quarts de la forêt française. L'ONF a une approche de long terme, tandis que des propriétaires privés peuvent être plus sensibles à des propositions de court terme d'exploitants forestiers. Les

moyens mis en œuvre pour cartographier précisément les forêts privées permettront d'en améliorer la gestion : le plan de relance consacre 22 millions d'euros à la technologie « Lidar ». Sur la recherche en sylviculture même, je ne sais pas bien ce qu'il en est, mais le plan de relance a prévu 150 millions d'euros pour le renouvellement forestier notamment au bénéfice des propriétaires privés – ils s'en sont saisis, c'est une piste intéressante.

Sur les perspectives de sortie de crise de l'ONF, je ne suis pas sûr qu'on ait travaillé sur un vrai projet d'établissement. Qu'est-ce que la gestion forestière, dans le fond ? L'ONF fait face à des difficultés profondes, des agents se suicident, le climat social est difficile, il faut en tenir compte.

Sur le chèque alimentaire, rien n'est prévu dans ce projet de budget - il faudra voir en 2023.

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – La moitié des jeunes agriculteurs ne sollicitent pas l'aide parce que les procédures sont assez lourdes : on leur demande notamment un plan d'entreprise sur quatre ans, ce qui n'est pas toujours simple à faire. L'aide s'élève en moyenne à 32 000 euros. Je confirme que des banques incitent à la pluriculture.

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – La moitié des agriculteurs de moins de 40 ans sont aidés, ce qui veut dire, en considérant l'âge des agriculteurs, qu'une exploitation sur quatre est aidée, ce qui est faible au regard des besoins. En outre, de plus en plus d'agriculteurs qui s'installent se reconvertissent après une autre carrière, et n'ont donc pas la même attente en matière de revenus. Cependant, compte tenu du nombre de départs en retraite dans les prochaines années, il va falloir trouver d'autres moyens d'accompagner ceux qui veulent s'installer.

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – L'agriculture bio suffit-elle à couvrir les besoins liés aux nouvelles obligations de la restauration collective ? Aujourd'hui, pour des problèmes de coût et d'organisation, des exploitations bio repassent en agriculture conventionnelle. Il y a un problème de phasage entre la demande et l'offre, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) cherche des moyens de régler ce problème.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur Segouin, quel est votre avis sur les crédits de cette mission ?

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – Sagesse plutôt favorable.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

M. Vincent Segouin, rapporteur spécial. – Avis défavorable au compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission, et de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

- Mme Sophie DELAPORTE, secrétaire générale ;
- M. Cédric GUILLERAY, délégation au pilotage et à la transformation - chef de bureau adjoint du budget des effectifs ;
- M. Sébastien BROUSSE, Service des ressources humaines - Mission du pilotage, des emplois et des compétences.

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

- Mme Valérie METRICH-HECQUET, directrice générale ;
- Mme Marie-Agnès VIBERT, cheffe du service Gouvernance et gestion de la PAC ;
- M. Stéphane LANDAIS, adjoint à la sous-direction Gouvernance et pilotage.

Direction générale de l'alimentation (DGAL) du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

- M. Bruno FERREIRA, directeur général ;
- 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. Pierre SCANDOLA, chef du bureau du pilotage budgétaire du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ;
- M. Frédéric LEQUEVRE, adjoint du chef du bureau du pilotage budgétaire du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

Centre national de la propriété forestière

- Mme Claire HUBERT, directrice générale.

Office national des forêts

- M. Bertrand MUNCH, directeur général.

Coordination rurale

- Mme Véronique LE FLOC'H, vice-présidente.

Confédération paysanne

- M. Emmanuel MARIE, secrétaire national.

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

- M. Luc SMESSAERT, vice-président et président de la commission fiscale-sociale ;

- M. Jean-Louis CHANDELLIER, directeur du département Entreprise et territoires.

Jeunes agriculteurs

- M. Basile FAUCHEUX, vice-président

- M. Thomas DEBRIX, chef du service communication et affaires publiques.

ANNEXE

Les tableaux suivants présentent l'évolution des budgets FEAGA et FEADER, entre la période actuelle (2020*7) et la prochaine programmation pour la France et l'UE, ainsi que la comparaison entre la proposition initiale de la Commission et le résultat final de la négociation du cadre financier pluriannuel (CFP).

Les montants couvrent une période de 7 ans.

Années budgétaires M€ courants	2020*7	Proposition initiale de la Commission (2018)			Accord CFP 21/07/2020		
		2021- 2027	Différentiel 2020*7	%	2021- 2027	Différentiel 2020*7	%
FRANCE - Plafond paiements directs (hors enveloppes pré-allouées Feaga)	52 060	50 035	-2 026	-3,9%	50 995	-1 065	-2 %
FRANCE - Plafond Feader	9 994	8 465	-1 529	-15,3%	11 406	+1 412	+14,1 %
FRANCE - Plafond paiements directs (hors enveloppes pré-allouées Feaga) + Feader	62 054	58 499	-3 555	-5,7%	62 401	+347	+0,6 %

Années budgétaires M€ courants	2020*7	Proposition initiale de la Commission (2018)			Accord CFP 21/07/2020		
		2021- 2027	Différentiel 2020*7	%	2021- 2027	Différentiel 2020*7	%
UE 27 - Plafond paiements directs (hors enveloppes pré-allouées Feaga)	271 992	264 535	- 7 457	-2,7 %	270 044	- 1 948	-0,7 %
UE-27 - Plafond Feader	93 021	78 811	- 14 210	-15,3%	95 640	+ 2 619	+2,8 %
UE-27 - Plafond paiements directs (hors enveloppes pré-allouées Feaga) + Feader	365 013	343 346	- 21 667	- 5,9 %	365 684	+ 671	+0,2 %

Source : Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>

