

...le rapport d'information sur le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

En dépit d'un budget « agricole » de la « Ferme France » en forte augmentation, comme pour de nombreuses politiques publiques, grâce à des crédits budgétaires accordés en dehors du cadre de la mission, le Gouvernement est parvenu à commettre, lors de l'élaboration de ce projet de loi de finances, cinq erreurs majeures en matière agricole :

- i) ne pas pérenniser le dispositif du TO-DE, garant de la compétitivité de nombreuses filières, seul outil durablement efficace pour infléchir la tendance à la consommation de produits importés ;
- ii) sacrifier le budget des stages tutorés en écoles vétérinaires, en dépit de leur efficacité contre la désertification vétérinaire ;
- iii) s'abstenir de réagir à la flambée du cours des engrais, malgré l'obligation votée par le Parlement de mettre en place un plan Eco'Azot ;
- iv) continuer de ponctionner les crédits du Casdar alors que ces taxes agricoles financent l'innovation agricole dont la France a plus que jamais besoin ;
- v) ignorer les intérêts de communes forestières dans la politique menée actuellement pour rénover la forêt française.

La commission des affaires économiques propose de corriger le tir.

Le budget de la MAAFAR, après examen par l'Assemblée nationale, est proposé à hauteur de 3,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour 2022, en augmentation de 5 millions en AE et en recul de 32 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) sont eux stables à 126 millions d'euros, pérennisant le recul de 10 millions d'euros par rapport à 2020 voté l'année dernière.

Evolutions des crédits de la mission* (en M €)	LFI 2021		PLF 2022		Variation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt,	1793	1811	1775	1765	-18	-46
Programme 206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	600	599	614	611	14	13
Programme 215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	633	630	642	631	9	1
Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3025	3039	3031	3007	5	-32
Programme 775 - Développement agricole	60	60	60	60	0	0
Programme 776 - Recherche appliquée et innovation en agriculture	66	66	66	66	0	0
Compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural	126	126	126	126	0	0

* Après passage à l'Assemblée nationale

1. UN BUDGET AGRICOLE STABLE POUR LA MISSION, MAIS EN FORTE PROGRESSION AILLEURS

A. DEPUIS 5 ANS, UN BUDGET DES AGRICULTEURS SE TRANSFORMANT PEU À PEU EN BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Les rapporteurs regrettent la transformation progressive d'un budget d'action agricole, qui autrefois constituait un vrai levier d'action publique en faveur des exploitants, en un simple budget de gestion de l'agriculture par la rue de Varenne. Les outils agricoles sont aujourd'hui disséminés un peu partout dans le budget, sans aucune lisibilité globale, et relèguent la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales au rang de véhicule secondaire. Cela se traduit non seulement par l'absence de volonté gouvernementale de sincériser le budget depuis quelques années, ce qu'il faut regretter, mais aussi par la quasi-stabilité des crédits alloués.

Si le quinquennat budgétaire qui vient de s'écouler s'est traduit par un recul des crédits du budget prévisionnel annuel de l'agriculture à hauteur de près de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement, il s'agit d'un affichage trompeur puisque, dans les faits, le quinquennat s'est traduit par une relative stabilité des crédits budgétaires de la mission alloués à l'agriculture¹.

In fine, les seules mesures budgétairement significatives ces cinq dernières années sont de deux ordres :

i) Des **réponses exigées par une situation s'imposant de fait** (c'est le cas du recrutement d'agents supplémentaires pour effectuer des contrôles sanitaires en raison du Brexit ou de la hausse tendancielle des indemnités liées aux épidémies et épizooties). Cette situation traduit, sans doute, l'absence de réflexion stratégique globale sur le budget agricole de la France, préférant une gestion au jour le jour du système, se traduisant par une loi de finances initiale peu sincère, à un programme global et ambitieux pour notre agriculture.

ii) Une **hausse structurelle des dépenses informatiques et immobilières du ministère**. S'ils ne remettent pas en cause la nécessité des investissements informatiques du ministère, souvent liés à une instabilité normative, les rapporteurs s'interrogent sur la tendance de fond que connaît le budget de la mission qui revient à **remplacer petit à petit les crédits dédiés aux agriculteurs par des crédits dédiés au ministère de l'agriculture.**

B. LE BUDGET POUR 2022 N'INFLÉCHIT PAS CETTE TENDANCE DE FOND

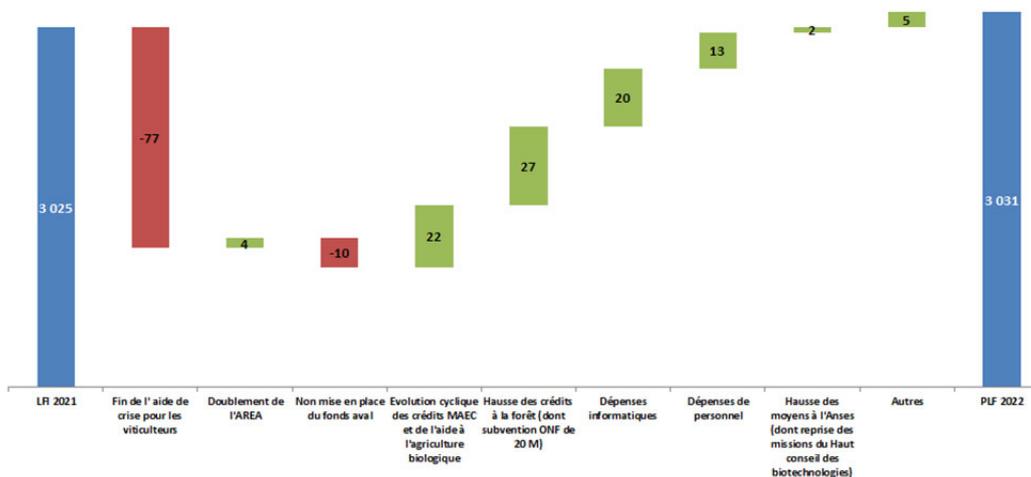
Le budget présenté pour 2022 poursuit cette tendance de fond transformant un budget d'action en budget de gestion agricole, en suivant trois principaux mouvements :

- des **reculs expliqués par la fin ou l'abandon de dispositifs exceptionnels**, à savoir l'arrêt des exonérations exceptionnelles de charges pour les viticulteurs, octroyées en 2021 en raison de la Covid-19 et la non mise en place du fonds aval de soutien à l'agroalimentaire ;
- des **augmentations de crédits dues à des facteurs s'imposant au ministère** (la hausse des cofinancements sur les MAEC ou des crédits dédiés à l'agriculture biologique ainsi que la subvention exceptionnelle octroyée à l'ONF en raison de ses difficultés financières) ;

¹ Les deux principaux mouvements expliquant le recul des crédits relèvent davantage d'un jeu d'écriture. En effet, la volonté de remplacer les exonérations de cotisations pour les employeurs de travailleurs saisonniers et de demandeurs d'emplois (TO-DE) dans le domaine agricole par les exonérations générales financées par la sécurité sociale s'est traduite par une débudgétisation vers le champ de la sécurité sociale d'une partie du coût du dispositif pour la mission (350 millions d'euros). De même, le recul de la réserve de précaution de 110 millions d'euros par rapport à son niveau initial, s'il porte une atteinte significative à la sincérité initiale du budget, ne signifie pas que les crédits effectivement engagés chaque année pour l'agriculture reculent, dans la mesure où ils sont débloqués chaque année en cours de gestion pour couvrir effectivement les apurements communautaires et les indemnités liées aux calamités agricoles.

- une poursuite de l'inquiétante tendance à la hausse des crédits administratifs du ministère de l'agriculture pour des dépenses informatiques ou de personnel.

Évolution des autorisations d'engagement de la MAAFAR entre la LFI 2021 et le PLF 2022



Dans la lignée des recommandations de M. Cabanel et de Mme Férat sur les agriculteurs en détresse¹, les rapporteurs se félicitent du doublement de l'enveloppe dédiée à l'aide aux agriculteurs en difficulté (audit de l'exploitation et aide à la relance des exploitations agricoles [AREA]). Toutefois, tout en regrettant que le plan de prévention, maintes fois annoncé par le ministre, n'ait toujours pas été dévoilé à ce jour, ils appellent désormais à une réforme de ces aides pour en simplifier l'accès et lever enfin les blocages qui les rendent inopérantes aujourd'hui, recensés dans le rapport de la commission après enquête auprès de tous les services préfectoraux concernés.

C. PRINCIPAL MOUVEMENT DE CETTE ANNÉE, LA HAUSSE DE 27 MILLIONS DE CRÉDITS AU BÉNÉFICE DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE EST D'ABORD DESTINÉE AU REDRESSEMENT FINANCIER DE L'ONF

L'ONF connaît un déficit chronique, qui témoigne de l'obsolescence de l'adage « le bois paie la forêt », auparavant au cœur de son modèle économique, même si plus de la moitié de ses ressources proviennent toujours de ses activités, dont les ventes de bois. **Sa dette cumulée s'élèverait à environ 430 M€ fin 2021.** Après des années de déni, une prise de conscience était advenue en 2020, le déséquilibre structurel de l'ONF étant pour la première fois retracé dès le budget prévisionnel.

La trajectoire financière de l'ONF annexée au COP État-ONF 2021-2025 laisse entrevoir un retour à l'équilibre budgétaire à horizon 2025, même si, de l'aveu de la direction de l'ONF, cet objectif sera difficile à atteindre. Toutefois, la hausse du cours du bois et l'augmentation de la demande en bois d'œuvre stimulée par la RE 2020 sont des signes d'un redressement.

+ 15 %
La hausse de la contribution totale de l'État au budget de l'ONF en 2022

En attendant de mesurer ces effets, le **déficit prévisionnel de l'année de l'ONF devrait être divisé par deux** par rapport à la prévision pour se situer à 40 M€, **principalement grâce à un apurement réalisé par l'État** par le biais du **plan de relance** (30 M€ d'AE au titre du régime forestier², qui pourraient être complétés par

¹ « Suicides en agriculture : mieux prévenir, identifier et accompagner les situations de détresse » - rapport d'information n° 451 (2020-2021) du 17 mars 2021 de M. Henri CABANEL et Mme Françoise FÉRAT, fait au nom de la commission des affaires économiques.

² 20 M€ supplémentaires, en cours d'engagement, transitent via l'ONF, mais sont au profit des communes forestières.

l'enveloppe annoncée en juillet 2021) et par des **subventions exceptionnelles transitant par la mission budgétaire** (à hauteur de 30 M€ dans le collectif budgétaire de fin d'année, de 20 M€ dans le PLF pour 2022 et de 10 M€ dans le PLF pour 2023).

La subvention exceptionnelle de 20 M€ à l'ONF explique les deux tiers de la hausse de 30 M€ d'AE et de 27 M€ de CP au PLF 2022 pour les crédits forestiers, le résidu provenant de l'abondement du fonds stratégique forêt bois (FSFB) et de la hausse des crédits en faveur de la restauration des terrains en montagne (RTM).

D. DEPUIS JANVIER 2021, LE GOUVERNEMENT S'EST ENGAGÉ À VERSER 4 MILLIARDS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES AU MONDE AGRICOLE SUR PLUSIEURS ANNÉES

La vision ne serait toutefois pas complète sans prendre en compte l'ensemble des crédits budgétaires alloués à l'agriculture, y compris hors périmètre de la mission, et sans mentionner les dernières annonces gouvernementales : **par rapport au montant du budget agricole voté lors de la loi de finances pour 2021, les crédits agricoles annoncés par le Gouvernement pour l'exécution 2021 et les années à venir se traduisent par une augmentation de près de 4 milliards d'euros des crédits dédiés à l'agriculture en autorisations d'engagement et de près de 2 milliards en crédits de paiement à la fois par le biais des lois de finances rectificatives, des crédits du plan de relance et du plan France 2030. Cela correspond à plus du doublement du budget voté l'année dernière.**

Dans le détail, l'exécution anticipée des crédits dédiés à l'agriculture s'écarte significativement de la programmation initiale en raison, principalement, des aléas climatiques pénalisant les producteurs agricoles : **850 millions d'euros ont ainsi été débloqués en cours d'année pour abonder la mission, 350 millions d'euros lors de la première loi de finances rectificative pour 2021 et 500 millions lors de la seconde¹.**

A ces crédits relevant du périmètre de la mission s'ajoutent ceux des **divers plans de relance** et d'investissement relevant d'autres missions budgétaires.

Le rythme de décaissement des crédits du plan de relance, qui ont fait l'objet d'une ouverture de ligne de 1,124 Md€ pour la transition agricole l'année dernière, s'accroîtra cette année puisque près de 730 M€ de crédits de paiement sont inscrits pour cette année.

L'ampleur de l'effort est significatif au regard des crédits en rythme de croisière : le volet forestier du plan France Relance s'élève par exemple à 200 M€, dont 150 M€ consacrés au renouvellement forestier *via* un fonds dédié, alors que l'action dédiée de la mission était dotée à hauteur de 247 M€ en 2021.

Toutefois, les enveloppes proposées répondaient à un réel besoin des filières, ce dont témoignent la rapidité des décaissements et le sous-dimensionnement de certains dispositifs. Ce fut le cas, par exemple, pour l'aide à l'acquisition d'agroéquipements permettant de s'engager dans la transition écologique en matière agricole : plus de 15 000 dossiers ont été déposés, pour un montant d'aides demandé supérieur à l'enveloppe disponible dès la première année. Il en va de même pour la première tranche d'aides aux investissements visant à se mieux se prémunir des aléas climatiques, pour l'aide à la modernisation des abattoirs ou pour les aides à la structuration des filières génétiques et protéines. De même, le plan de relance forestier, qui a principalement ciblé la forêt privée (75 % des surfaces) et le secteur de la première transformation pour moderniser l'outil industriel et accompagner la hausse des prélèvements prévue par le PNFB, a donné lieu à une mobilisation inédite de la filière. **L'ensemble des crédits ont été consommés en 2021.**

¹ La totalité de ces crédits ouverts en cours d'année permettent de financer une partie du plan gel, les indemnités liées à l'épidémie de grippe aviaire ainsi qu'aux calamités agricoles et les mesures gouvernementales annoncées en cours d'année (indemnité pour la jaunisse de la betterave de 60 millions d'euros, aide aux bovins allaitants de 60 millions d'euros, aide au stockage pour les viticulteurs). Ces montants sont en outre augmentés d'une enveloppe supplémentaire de 30 millions d'euros pour renforcer la subvention de l'Office National des forêts afin d'aider à réduire le déficit de gestion. Le plafond d'emplois du ministère est également relevé de 216 ETPT (110 pour traiter les indemnités des dommages liés au gel et pour le traitement des dossiers de relance et 106 pour les contrôles rendus nécessaires par le Brexit).

Par conséquent, le **second projet de loi de finances rectificative pour 2021 abonde le volet agricole et forestier du plan de relance de 300 millions d'euros supplémentaires** afin de doper les dispositifs agroéquipements et les investissements permettant de lutter contre les aléas climatiques (180 millions), d'investir dans les refuges pour animaux de compagnie (15 millions) et d'augmenter de 100 millions le volet forestier, la clef de répartition amont-aval devant être rendue lors des assises de la forêt et du bois. Sur ce dernier point, les rapporteurs veilleront à ce que le pilotage ministériel à dominante économique de ces assises ne conduise pas à adapter l'amont à l'aval, car c'est au contraire l'appareil productif qui doit s'adapter à la diversité des essences, l'un des atouts majeurs de la forêt française.

Enfin, le plan « France 2030 » prévoit un budget dédié de 2 milliards pour l'agriculture et la forêt (dont 500 millions en fonds propres) à horizon 2030 pour « *investir dans une alimentation saine, durable et traçable afin d'accélérer la révolution agricole et alimentaire sur laquelle la France est un pays leader* », auxquels s'ajoutent 880 millions inclus dans le programme investissement d'avenir pour la « 3e révolution agricole ».

Deux anomalies liées aux CUMA à corriger

Les rapporteurs ont été alertés des difficultés liées à la **rédaction imprécise de deux dispositifs essentiels, excluant de facto et de manière incompréhensible les CUMAs (coopératives d'utilisation du matériel agricole)** :

i) les CUMAs sont exclues du bénéfice du dispositif TO-DE favorisant l'embauche de travailleurs saisonniers, alors qu'elles sont des employeurs agricoles et que tous les autres groupements d'employeurs agricoles sont, eux, éligibles au dispositif ;

ii) la réforme de la taxe à l'essieu en 2021 a abouti à la mise en place d'une exonération uniquement applicable aux véhicules utilisés par les « exploitants agricoles » pour le transport de leur récolte, excluant les solutions de mise en commun de matériels permises par la forme des CUMAs. En outre, la taxe ne concerne que la récolte sans prendre en compte les besoins de transport des effluents d'élevage ou d'intrants, pourtant nécessaire à l'activité agricole.

Ils appellent à ce que ces deux anomalies soient corrigées au plus vite.

E. DES INCERTITUDES SUR LE BUDGET 2023 À PRENDRE EN COMPTE DÈS AUJOURD'HUI

Le budget pour 2022 ne peut être qu'un budget de transition, dans l'attente de réformes d'ampleur qui seront mises en œuvre dans les mois à venir. L'année prochaine, le budget agricole ne pourra ressembler à sa mouture actuelle en raison de la réforme de la PAC, de la loi à venir sur l'assurance récolte et de l'éventuelle disparition programmée du TO-DE.

Concernant la mise en place de la maquette des aides de la politique agricole commune à compter du 1^{er} janvier 2023, les rapporteurs estiment qu'il n'est pas à exclure que les apurements communautaires soient en diminution dès lors que la philosophie du système de contrôle évolue, dès lors que les objectifs fixés sont atteints.

En parallèle, le Gouvernement, s'il veut maintenir l'enveloppe des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), devra trouver un financement national complémentaire de près de 108 millions d'euros dès lors que l'Union européenne baisse son cofinancement de 75 à 65 %. La question se pose de la même manière pour les régions puisque l'Union européenne baisse son cofinancement sur les aides à l'installation. **Il est nécessaire que l'État et les régions entament un dialogue sur ces modalités de financement de la nouvelle PAC en raison de l'évolution des cofinancements européens, notamment sur le volet « installation ».**

S'agissant de la réforme de l'assurance récolte, le président de la République a annoncé une enveloppe annuelle de 600 millions d'euros, financée par des crédits européens et nationaux, pour abonder le nouveau système d'indemnisation des calamités agricoles. Cette ligne est de nature à bouleverser l'équilibre actuel de la mission, sans que l'on connaisse à ce stade les modalités de financement retenues.

Enfin, malgré les appels réguliers du Sénat à sa pérennisation, le régime d'exonérations de cotisations pour les employeurs de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emplois saisonniers en agriculture (dit « TO-DE ») a une fin programmée à fin 2022. Cela pourrait avoir un impact budgétaire non négligeable sur la mission (de près de 100 millions d'euros). Toutefois, les **rapporteurs appellent le Gouvernement à conserver ce dispositif essentiel pour la compétitivité de nombreuses filières agricoles.**

La commission des affaires économiques appelle le Gouvernement à lui présenter, au plus vite, un schéma de financement des nouvelles lignes budgétaires induites par les réformes à venir pour préparer au mieux le budget 2023.

Proposition adoptée des rapporteurs : à l'initiative des rapporteurs de la mission, le Sénat a adopté une pérennisation du dispositif TO-DE au-delà de 2023 lors de l'examen en séance publique du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

2. QUATRE PROPOSITIONS CONCRÈTES POUR CORRIGER LES ERREURS DU GOUVERNEMENT

A. UNE DÉSERTIFICATION VÉTÉRINAIRE À ENRAYER EN PROMOUVANT LES STAGES TUTORÉS D'ÉTUDIANTS VÉTÉRINAIRES EN ZONE RURALE

L'atlas démographique vétérinaire pour 2021 confirme la tendance de ces dernières années : **près d'un département sur deux est désormais concerné par le phénomène de désertification vétérinaire.** La hausse exceptionnelle de l'effectif de vétérinaires spécialisés en animaux de rente en 2021 n'enraye pas la dynamique : **le nombre de vétérinaires spécialisés dans les animaux d'élevage accuse un recul de 15 % ces 5 dernières années**, principalement en raison de la spécialisation des jeunes générations pour les soins aux animaux de compagnie ou aux chevaux. Par conséquent, **à défaut de remplacement par de jeunes praticiens des anciens vétérinaires ruraux proches de la retraite, le manque de vétérinaire dans certaines zones d'élevage s'aggraverait.**

Le Sénat a obtenu l'adoption d'un dispositif innovant permettant aux collectivités territoriales et à leurs groupements de pouvoir attribuer des aides aux vétérinaires dans des zones à faibles densités d'élevages dites « éligibles » où l'offre de soins vétérinaires est déficitaire par rapport à la demande en soins sous réserve que les vétérinaires s'engagent à exercer ou s'installer dans ces zones¹. Des aides peuvent également être attribuées aux étudiants effectuant des stages dans ces zones ou acceptant de s'engager à travailler dans ces zones. L'arrêté du 8 novembre 2021 a défini ces zones qui, à ce stade, concernent toutes les régions françaises.

Ce n'est toutefois pas une raison pour saper un autre moteur très efficace pour inciter les jeunes praticiens à s'engager auprès des éleveurs : les stages tutorés au sein des écoles vétérinaires. En 5^e année, les étudiants peuvent s'engager dans un stage tutoré de 18 semaines, fruit d'un partenariat entre l'école et un cabinet vétérinaire indemnisé pour le tutorat. À ce jour, parmi les élèves qui ont pu en bénéficier, 84 % d'entre eux ont fait le choix d'exercer, à l'issue de leurs études, en productions animales. Le succès de ce programme se traduit dans l'augmentation du nombre de candidatures d'étudiants, qui a plus que doublé en 2021-2022 (91 candidats contre 43 l'année précédente), ainsi que du nombre de structures d'accueil (105 contre 53 l'année précédente).

Toutefois, malgré cet engouement, le budget prévu au PLF 2022 est identique à celui de 2021. Il en résultera une **baisse importante de la dotation de l'Etat aux structures vétérinaires d'accueil et aux écoles vétérinaires de nature à remettre en cause la**

¹ Article L. 1511-9 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 30 de la loi n° 2020-1508 dite « loi DDADUE »

promotion et l'efficacité de ce programme de stages tutorés : les dotations octroyées à ces organismes seront divisées par deux, ces dernières devant prendre en charge elles-mêmes les surcoûts induits (le surcoût étant de 3 000 € par étudiant pour les structures vétérinaires d'accueil et de 1 700 € pour les écoles nationales vétérinaires). Ce transfert de responsabilité de l'État aux organismes va désinciter les acteurs économiques à s'investir dans le dispositif, entraînant par là-même la fin de ce dernier. **Les rapporteurs estiment qu'au regard de ses excellents résultats face à la désertification vétérinaire, il convient, à l'inverse, de le conserver en stabilisant la dotation par étudiant.**

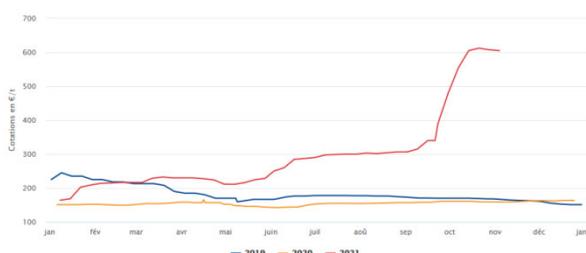
Proposition de la commission : pour ne pas pénaliser le dispositif le plus efficace pour lutter contre la désertification vétérinaire, doubler le budget des stages tutorés en école vétérinaire pour maintenir l'actuelle dotation par étudiant.

B. OÙ EN EST-ON DU PLAN ECO'AZOT VOULU PAR LES PARLEMENTAIRES LORS DE LA LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE » ?

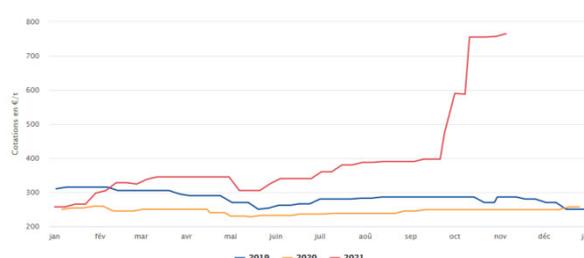
L'article 268 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience a créé un article L. 255-1-1 au sein du code rural et de la pêche maritime instituant un « **Plan Eco'Azot** ». Pris après avis d'une instance de concertation et de suivi, il valorise et promeut des démarches et pratiques contribuant à une réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées aux quantités utilisées d'engrais azotés minéraux. **Les rapporteurs s'étonnent que le budget pour 2022 ne traduise pas ce dispositif voulu par les parlementaires, alors même qu'une ligne budgétaire existe pour le plan Eco'phyto.**

C'était d'autant plus anormal que ce plan semble de plus en plus urgent en raison de la **hausse très importante des cours des fertilisants subie par les exploitants** : en quelques mois, ils doivent faire face au doublement du prix de l'ammonitrate, à une multiplication par 2,5 du prix de la solution azotée et à un quasi-triplement attendu pour le prix de l'urée importée. Si cette situation s'explique en partie par la hausse du prix du gaz constatée sur les marchés mondiaux, elle provient également de barrières tarifaires à l'importation imposées par l'Union européenne, que cela concerne des droits antidumping envers la Russie ou les États-Unis ou des droits MFN¹.

Cours de la Solution azotée – Départ Rouen



Cours de l'Ammonitrate 33,5% – Départ Usine



Cette flambée des cours fait peser des **risques majeurs à la fois sur la qualité des récoltes à venir mais aussi sur les perspectives de rendement**, élément perturbateur qui pourrait modifier la structure des assolements et entraîner un déséquilibre inter-filières.

Des voies de diversification et de recherche de solutions alternatives, tant pour réduire les quantités utilisées sans réduction de l'efficacité recherchée et sans surcoût pour les agriculteurs, existent mais elles ne permettent pas, à ce stade, d'apporter une réponse satisfaisante. **La recherche doit être davantage mobilisée et, à court terme, il convient d'envisager des appuis pour réduire le surcoût induit pour les exploitants et de les accompagner par des solutions opérationnelles et un accompagnement adapté.** C'était

¹Nation la plus favorisée (NPF).

tout le sens du plan Eco'Azot voté lors de la loi Climat et résilience, qui ne s'est traduit par aucun mouvement budgétaire dans le budget. Tout se passe comme si le Gouvernement comptait s'abstenir d'utiliser cet outil. À l'inverse, les rapporteurs estiment qu'il s'agit d'un instrument stratégique pour surmonter la crise conjoncturelle vécue par les exploitants, tout en les aidant à relever le défi structurel d'une meilleure maîtrise des émissions des engrais azotés.

Proposition de la commission : mettre en place les financements nécessaires à l'accompagnement d'un Plan Eco'Azot ambitieux et efficace en cette période de flambée des cours des engrais azotés pour promouvoir les dispositifs alternatifs et les techniques réduisant les quantités utilisées en suivant trois axes :

1) à *court terme*, suspendre les barrières tarifaires à l'importation d'engrais azotés qui pénalisent les producteurs en augmentant artificiellement les prix ;

2) à *moyen terme*, développer les innovations de rupture pour accompagner les besoins des exploitants pour ne pas amputer les rendements tout en réduisant les émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac (simplifier les règles relatives à l'utilisation d'engrais organiques qui peuvent être relocalisés, sanctuariser la réglementation sur les inhibiteurs d'uréase ou de nitrification, favoriser la sélection variétale, l'agriculture de précision, l'irrigation et promouvoir les innovations pratiques, ...) ;

3) *pour agir à long terme*, promouvoir un accompagnement financier, technique et humain aux exploitants pour les aider à se saisir d'outils de pilotage, d'épandage de précision et pour mieux les former aux nouvelles pratiques (comme le fractionnement).

C. LE CASDAR, DURABLEMENT AMPUTÉ : COMMENT SPOLIER LES EXPLOITANTS DE L'ARGENT QU'ILS SOUHAITENT INVESTIR DANS L'INNOVATION POUR L'AGRICULTURE DE DEMAIN

Historiquement, le CASDAR est le successeur du Fonds national de développement agricole, géré par l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA) de 1966 jusqu'en 2002. Cogéré entre les pouvoirs publics et la profession agricole, le fonds, alimenté par des taxes payées par les filières agricoles, a été imaginé par les agriculteurs pour contribuer au financement de l'agriculture de demain. Les agriculteurs se voulaient contributeurs de l'innovation agricole.

Au moment de l'adoption de la LOLF, en 2006, pour diverses raisons légitimes, l'État a choisi de transformer ce fonds en un compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR), la collecte des taxes et la gestion du fonds étant transférées à l'État, ce dernier confiant ces crédits dédiés à la recherche et à l'innovation à des opérateurs agricoles spécialisés, notamment par le biais d'appels à projets. Si les modalités pratiques ont évolué, l'esprit du dispositif demeure toujours le même.

CASDAR (en M€)	Plafond	Exécution recettes	Exécuté	Ecart
2016	147,5	130,8	126,0	-4,8
2017	147,5	133,4	131,7	-1,8
2018	136,0	136,5	131,7	-4,9
2019	136,0	142,9	139,5	-3,4
2020	136,0	140,3	135,5	-4,9
2021*	126,0	140,0	136,0	-4,0

* estimation

Ecart cumulé -23,7

Le CASDAR est un **outil essentiel de financement de la recherche et de l'innovation par les agriculteurs, pour les agriculteurs**, tout en permettant de réaliser une **péréquation essentielle entre les filières**, les plus petites filières bénéficiant de financements voués à la recherche qu'elles ne pourraient obtenir si elles ne faisaient contribuer que leurs adhérents.

Le CASDAR fait l'objet d'un plafonnement défini chaque année en loi de finances à hauteur des recettes prévisionnelles estimées par le Gouvernement.

Toutefois, depuis 2016, en dépit des ouvertures supplémentaires pouvant avoir lieu en loi de finances rectificative, **les recettes fiscales effectivement constatées ont systématiquement dépassé les autorisations d'engagement octroyées au cours de l'année.**

Concrètement, une partie importante des taxes payées par les agriculteurs au profit de leur innovation est fléchée vers le budget de l'État, tout surplus étant automatiquement écrêté à son profit. C'est un détournement légal mais illégitime de l'esprit du dispositif.

Depuis 2021, ce phénomène prend une ampleur plus grave encore, le Gouvernement ayant décidé de baisser le plafond de 136 à 126 millions d'euros.

Cette baisse était justifiée, l'année dernière, par une prévision à la baisse portant sur le chiffre d'affaires de la Ferme France. Les rapporteurs estimaient que ces données étaient clairement pessimistes et dissimulaient en réalité une volonté de réaliser une économie budgétaire déguisée en baissant le plafond. Les dernières prévisions pour 2020 leur donnent raison puisque le rendement de la taxe s'est finalement établi à 140 millions d'euros, soit un écart de 14 millions d'euros par rapport au plafond voté en loi de finances initiale. Si le projet de loi de finances rectificative du Gouvernement pour la fin d'année 2021 prévoit une rétrocession de 10 millions d'euros, l'État réalisera encore cette année une ponction de 4 millions d'euros au détriment de l'innovation agricole.

Cet exemple démontre la perversité de la logique de plafonnement *a minima*, qui, bien qu'elle soit accompagnée par des décaissements annuels en fonction des prévisions de perception de la taxe, ne garantit en rien le reversement intégral des cotisations des agriculteurs vers leur écosystème de recherche et d'innovation.

En 2022, le Gouvernement s'apprête à commettre la même erreur : quelle que soit la prévision de rendement, prévoir un plafond très bas prend le risque de rogner encore un peu des dépenses de recherche agricole au moment même où ces besoins sont importants, tant en matière d'adaptation au changement climatique, de transition agro-écologique, d'agriculture innovante et de lutte contre les ravageurs avec des solutions les plus respectueuses de l'environnement.

La commission estime, à l'inverse, que la mobilisation financière des agriculteurs en faveur de la recherche agricole doit exclusivement servir à la recherche agricole. Une partie de cette distribution sera de nature à financer davantage la recherche et l'innovation agricole, tout en finançant l'écosystème favorisant celles-ci, comme les organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR).

Proposition de la commission : rehausser le plafond du CASDAR et restituer les ponctions historiques réalisées sur ce fonds au détriment de la recherche agricole.

D. NE PAS EXCLURE LES COMMUNES DU PLAN DE RELANCE FORESTIER

1. Demander plus et donner moins aux communes forestières : le risque d'un effet ciseau

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) État-ONF approuvé par le conseil d'administration de l'Office en juillet **prévoyait d'augmenter la contribution des communes forestières de 7,5 M€ en 2023 et de 10 M€ par an en 2024-2025 (27,5 M€ en trois ans).** Certaines communes ont voulu sortir du régime forestier car si la hausse des contributions de l'État se justifie par les nouvelles prestations qu'il impose à l'ONF, celle demandée aux communes n'est pas corrélée à une amélioration du service, le COP prévoyant même une baisse de 475 emplois en 2025. Les rapporteurs **saluent donc le rétropédalage du Gouvernement en novembre sur la hausse prévue des contributions.**

La situation financière de l'ONF reste cependant préoccupante et les élus locaux se plaignent de plus en plus du manque d'agents sur le terrain. Les rapporteurs estiment qu'au prix d'une réorganisation interne, 2 agents sur 3 de l'ONF devraient être présents dans nos forêts, contre la moitié seulement aujourd'hui.

Sur 8 735 emplois (ETPT), environ 365 agents sont au siège national et 4 000 dans les structures intermédiaires. Sur le terrain, il y a 2 000 ouvriers forestiers (bûcherons) et 2 500 techniciens forestiers (ex gardes-forestiers). Les effectifs de ceux-ci ne peuvent être rognés, car ils constituent le maillage local clef pour l'adaptation des forêts au changement climatique, par la surveillance sanitaire des massifs ou la migration assistée des espèces.

2. Quelle compensation pour les communes forestières touchées par les scolytes ?

Entre 2018 et 2020, le scolyte a causé le dépérissement de 30 000 hectares de peuplements forestiers, déjà affaiblis par des sécheresses liées au changement climatique. Une mission d'inspection a été confiée au CGAAER et à l'IGA afin de trouver des mécanismes de compensation financière pour les communes dont les ventes de bois ont été affectées par cette crise. **Les rapporteurs jugent regrettable que les conclusions de la mission, pourtant disponibles depuis juin, n'aient pas été rendues publiques plus tôt.**

Ils déplorent que les compensations, prévues par un amendement du Gouvernement sur la mission Relations avec les collectivités territoriales, ne concernent que 30 communes, pour un montant estimé d'1 M€, alors que 2 450 communes enregistrent des recettes forestières chaque année et que les pertes liées aux ventes de bois sont d'environ 26 M€ en 2020. Le critère d'éligibilité retenu par la mission d'une épargne nette négative des collectivités concernées, ne permet pas de les compenser à la hauteur du préjudice subi, alors qu'une logique d'assurance contre l'aléa climatique se justifiait.

Proposition de la commission : plus d'agents de l'ONF sur le terrain et une compensation des effets du changement climatique pour nos forêts communales

POUR EN SAVOIR +

- [Avis de la commission sur le PLF 2021](#)
- [Avis de la commission sur la loi « Climat et résilience »](#)
- [Rapport du groupe de travail du Sénat sur les agriculteurs en détresse](#)



Sophie Primas

Présidente de la commission
Sénateur des Yvelines
(Les Républicains)



Laurent Duplomb

Rapporteur
Sénateur de Haute-Loire
(Les Républicains)



Françoise Férat

Rapporteur
Sénateur de la Marne
(Union Centriste)



Jean-Claude Tissot

Rapporteur
Sénateur de la Loire
(Socialiste, écologiste et
républicain)

Consulter le dossier législatif :

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

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

