

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

Suivant l'avis des rapporteurs Laurent Duplomb (Les Républicains – Haute-Loire), Franck Menonville (Union centriste – Meuse) et Jean-Claude Tissot (Socialiste, écologiste et républicain – Loire), **la commission des affaires économiques propose l'adoption des crédits du Casdar et de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (MAAFAR), en hausse de 38 % en autorisations d'engagement et de 23 % en crédits de paiement, moyennant 7 amendements, et non sans émettre de fortes réserves quant à la méthode suivie par le Gouvernement pour l'affectation des crédits en faveur de la planification écologique.**

Les rapporteurs ont souhaité, lors de l'examen de ces crédits, approfondir **trois sujets** :

1. l'annonce d'un **fonds « Entrepreneurs du vivant » de 400 M€** (dans France 2030) pour faciliter les installations par le portage du foncier, **dont la définition des contours se fait attendre, et pour laquelle les rapporteurs, inquiets, apportent leur contribution** ;
2. le besoin de **compléter Écophyto 2030** par une **ligne d'aides directes aux agriculteurs** ;
3. la **réalisation d'un inventaire forestier Outre-mer**, **défundue de longue date par le Sénat, dont les rapporteurs demandent d'accélérer la mise en œuvre.**

Chiffres clés

22 Points sur 23 % de hausse de la mission en CP imputables à la planification écologique	60 M€ du fonds Entrepreneurs du vivant finalement dédiés au foncier sur 400 M€ annoncés	0 € de l'enveloppe Écophyto dédié à des aides directes aux agriculteurs sur 71 M€ au total	0 ETP prévus sur 24 nécessaires à la réalisation d'un inventaire forestier Outre-mer
--	--	---	---

1. MAAFAR 2024 : FACE À L'URGENCE, LES RAPPORTEURS VALIDENT LE « CHÈQUE EN BLANC » DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE, MALGRÉ LE FLOU SUR SON AFFECTATION PRÉCISE

A. PRINCIPALE NOUVEAUTÉ DE LA MISSION : 1,3 MD€ (EN AE) ET 750 M€ (EN CP) OUVERTS EN FAVEUR DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

Par rapport à la loi de finances initiale 2023, le budget de la MAAFAR proposé par l'État pour 2024 est en hausse de :

- 38 % en autorisations d'engagement, passant de 3,88 Md€ à 5,34 Md€ (+ 1,46 Md€) ;
- 23 % en crédits de paiement, passant de 3,86 Md€ à 4,75 Md€ (+ 890 M€).

Evolutions des crédits du Programme 149 (en M€)	LFI 2023		PLF 2024		PLF 2024 - LFI 2023		PLF 2024 - LFI 2023 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 21 - Adaptation des filières à l'évolution des marchés	244	244	265	266	21	22	9%	9%
Action 22 - Gestion des crises et des aléas de la production agricole	264	262	284	282	20	20	8%	8%
Action 23 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	113	173	111	123	-2	-50	-2%	-29%
Action 24 - Gestion équilibrée et durable des territoires	608	535	548	526	-60	-8	-10%	-2%
Action 25 - Protection sociale	134	134	155	155	21	21	16%	16%
Action 26 - Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	289	296	294	301	6	5	2%	2%
Action 27 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	456	456	478	478	22	22	5%	5%
[Action 28 - Pêche et aquaculture (basculée l'an dernier dans un programme du MTECT)]	0	0	0	0	0	0	-	-
Action 29 - Planification écologique	0	0	1031	594	1031	594	création	création
Action 29.01 - Plan haies	0	0	110	45	110	45	création	création
Action 29.02 - Plan protéines	0	0	100	65	100	65	création	création
Action 29.03 - Diagnostic carbone	0	0	32	20	32	20	création	création
Action 29.04 - Fonds en faveur de la souveraineté alimentaire et des transitions	0	0	200	25	200	25	création	création
Action 29.05 - Décarbonation en agriculture	0	0	80	80	80	80	création	création
Action 29.06 - Soutien au renouvellement forestier	0	0	250	100	250	100	création	création
Action 29.07 - Dynamisation de l'aval bois-matériau	0	0	200	200	200	200	création	création
Action 29.08 - Défense des forêts contre les incendies (DFCI)	0	0	34	34	34	34	création	création
Action 29.09 - Graines et plants, et travaux forestiers	0	0	10	10	10	10	création	création
Action 29.10 - Forêt en Outre-mer	0	0	15	15	15	15	création	création
Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	2108	2086	3167	2727	1059	641	50%	31%

Evolutions des crédits du Programme 206 (en M€)	LFI 2023		PLF 2024		PLF 2024 - LFI 2023		PLF 2024 - LFI 2023 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 - Santé, qualité et protection des végétaux	34	34	36	35	2	1	6%	3%
Action 02 - Lutte contre les maladies animales, protection et bien-être animal	135	133	133	124	-2	-9	-2%	-7%
Action 03 - Sécurité sanitaire de l'alimentation	23	23	119	93	95	70	409%	309%
Action 04 - Actions transversales	93	93	101	101	8	8	9%	9%
Action 05 - Elimination des cadavres et des sous-produits animaux	4	4	4	4	0	0	0%	0%
Action 06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	362	362	391	391	29	29	8%	8%
Action 08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	6	6	6	6	0	0	0%	-1%
Action 09 - Planification écologique : stratégie de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires	0	0	250	150	250	150	création	création
Programme 206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	658	655	1035	905	378	250	57%	38%

Evolutions des crédits du Programme 215 (en M€)	LFI 2023		PLF 2024		PLF 2024 - LFI 2023		PLF 2024 - LFI 2023 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 - Moyens de l'administration centrale	217	221	223	229	6	8	3%	4%
Action 02 - Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	19	19	19	19	0	0	0%	-1%
Action 03 - Moyens des DRAAF, des DAAF et DDT	322	343	343	350	21	7	7%	2%
Action 04 - Moyens communs	111	92	126	100	15	8	14%	9%
Programme 215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	689	675	717	697	28	22	4%	3%

Programme 381 - Allègements du coût du travail en agriculture (TO-DE)	427	427	423	423	-4	-4	-1%	-1%
Programme 382 - Soutien aux associations de protection animale et aux refuges	1	1	1	1	1	1	0%	0%

PLF 2024 (avant passage à l'Assemblée)	LFI 2023		PLF 2024		PLF 2024 - LFI 2023		PLF 2024 - LFI 2023 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total (en M€)	3883	3858	5344	4753	1461	894	38%	23%

En bleu les changements de maquette (création ou changement de nom) ou les écarts significatifs entre AE et CP (décaissement pluriannuel), en rouge les baisses nominales de crédits, en vert les augmentations réelles (supérieures à l'inflation) de crédits

Pour la seconde année consécutive, la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (MAAFAR) connaît **une croissance à deux chiffres**. Pour impressionnante qu'elle soit rapportée à la mission, **cette hausse est moins marquée lorsque mise en regard avec l'ensemble des concours publics à l'agriculture, à l'alimentation et à la forêt (25,5 Md€), compte tenu notamment du poids important, sur ce total, de la PAC (9,7 Md€) et des dispositifs fiscaux et sociaux (7,9 Md€ hors TO-DE)** (cf. graphique p. 1).

En crédits de paiement, **22 points sur 23 % de hausse de la mission s'expliquent par la rallonge budgétaire estampillée « planification écologique »**. De façon classique, **cette enveloppe a été artificiellement gonflée en rognant sur les dépenses génériques**, à des fins de communication : ainsi, **à périmètre constant¹ et corrigé de l'inflation estimée en 2024 (2,6 % pour la Banque de France), la mission stagne en réalité**.

Il n'en reste pas moins que l'effort budgétaire associé à la planification écologique est considérable et qu'il est désormais présenté comme pérenne. Les actions « planification écologique » représentent désormais **1/3 des crédits du programme 149** (répartis en dix sous-actions²) et **1/4 du programme 206**, à maquette budgétaire par ailleurs inchangée.

Une méthode à l'envers qui pose un problème de contrôle démocratique

Les rapporteurs déplorent sur la planification écologique une méthode à l'envers, « shadokienne³ », les crédits semblant pour une part non négligeable engagés avant de se « creuser la tête » sur leur affectation précise. En attestent les très faibles justifications de chaque sous-action dans les projets annuels de performance, **chaque sous-action, pourtant d'un montant moyen de 120 M€, étant justifiée par moins de 6 lignes en moyenne. Le Parlement est donc amené à autoriser des dépenses dont il ne connaît pas l'affectation précise, l'administration lui expliquant qu'elle est en cours de définition.**

Un exemple flagrant est celui du « fonds en faveur de la souveraineté alimentaire et des transitions » (200 M€ en AE et 25 M€ en CP), dont l'objet ne découle pas avec évidence de son intitulé tant celui-ci est générique, et sur lequel il n'a pas été possible d'obtenir plus de précision (cf. extrait du « bleu » du programme 149) :

En complément des leviers ciblés sur certains secteurs ou enjeux particuliers de planification écologique (émissions azotées, haies...), ces crédits financent les démarches de structuration des filières amont et aval (y compris celles relevant de la filière fruits et légumes), afin de leur permettre, dans le contexte de souveraineté alimentaire, d'adapter leur modèle économique aux exigences de décarbonation des activités, de transition écologique, de développement de la production d'énergie renouvelable ou d'adaptation au changement climatique.

¹ En excluant la hausse des moyens sur le programme 206 liée à la montée en charge de la police sanitaire unique, et la baisse des moyens sur le programme 149 liée à la décentralisation de certaines aides de la PAC.

² Sans oublier 10 M€ de soutien au bio sur l'action 21 (fonds avenir bio) et l'action 27 (SCSP de l'agence bio).

³ « Si la solution n'est pas adaptée à la situation, adaptez la situation à la solution. »

→ Se fiant à leur éthique de responsabilité et face aux besoins considérables d'un monde agricole en transition, les rapporteurs acceptent de contresigner ce « chèque en blanc vert » du Gouvernement. Ils souhaiteront toutefois être associés de plus près à leur suivi.

L'annonce, retardée à septembre 2023, de cette rallonge « planification écologique » pose par ailleurs la question de sa bonne articulation avec les politiques publiques en place et les canaux habituels de l'action publique, dans la mesure, notamment, où le dialogue de gestion avec les établissements publics, par lesquels transiteront *in fine* une partie de ces crédits, avait déjà eu lieu avant l'été. De façon plus générale, les rapporteurs jugent avec le think tank I4CE que « la planification écologique "à la française" doit mieux **se coordonner** avec les autres politiques nationales et européennes, et surtout **avec la PAC**¹ ».

Nombre d'actions de la planification écologique ouvrent des guichets pour de l'investissement ou des équipements, mais ne traitent pas l'une des faiblesses identifiées dans la mise en œuvre de la planification écologique, celle de l'accompagnement et du conseil au plus près des agriculteurs. Une nouvelle sous-action pourrait être explicitement dédiée à l'accompagnement des agriculteurs, et orientée vers les Chambres d'agriculture.

Amendement n° 1 : consacrer 50 M€ du total prévu pour ce fonds à la création d'une sous action explicitement dédiée à l'« accompagnement des agriculteurs », les 1,3 Md€ de la planification écologique étant davantage fléchés vers des investissements.

B. LE VERDISSEMENT DE LA FISCALITÉ AGRICOLE, MENÉ HABILLEMENT EN S'APPUYANT SUR LES PROPOSITIONS DU SÉNAT, APPELLE TOUT DE MÊME QUATRE OBSERVATIONS

Serpent de mer des négociations budgétaires entre le monde agricole et Bercy, qui en proposait au moins la diminution depuis plusieurs années, **l'avantage fiscal sur le gazole non routier (GNR) consommé pour les besoins des travaux agricoles et forestiers, sera réduit de 2,85 c€/L/an sur sept ans**, pour atteindre 23,81 c€/L en 2030.

Ce taux réduit est **la principale « dépense brune » (défavorable à l'environnement) de la mission**, au milieu d'autres mesures fiscales jugées globalement favorables, en raison notamment de son impact sur les volets « Climat (atténuation) » et « Pollutions » (en rouge) :

Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers

Année	Montant (M€)	Impact
2022	1 717,0	
2023	1 717,0	
2024	1 627,0	Défavorable
2025		Défavorable
2026		Défavorable
2027		Défavorable
2028		Défavorable
2029		Défavorable
2030		Défavorable

Source : rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État publié en annexe du PLF 2024 (« budget vert »)

Son montant, de 1,72 Md€ en 2022 (exécution) et en 2023 (prévision), serait de **1,63 Md€ en 2024 (prévision)**, soit toujours autant que les programmes 206 et 215 réunis et presque autant que l'intégralité du budget de l'enseignement agricole technique.



Source : commission des affaires économiques, d'après l'article 12 (point F) du PLF 2024

La réforme engendrerait un **gain d'environ 70 M€ de recettes fiscales par an pour l'État pendant 7 ans (soit 490 M€ en 2030)**, en théorie compensés par **trois leviers généraux de baisses d'impôts** : i) hausse du plafond de la déduction pour épargne de précaution ; ii) hausse des seuils d'exonération totale (de 250 à 350 000 €) et partielle (de 350 à

¹ I4CE, « Planification écologique de l'agriculture : regarder par-dessus la haie », octobre 2023.

450 000 €) des cessions de plus-values ; iii) revalorisation exceptionnelle du plafond de revenus pour l'application du micro-BA (de 91 900 à 120 000 €). Ces trois mesures contribueraient respectivement à **30 %, 10 % et 50 % du retour pour la ferme France**.

Elles figuraient dans une forme proche à l'article 24 de la proposition de loi pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France de Laurent Duplomb, Pierre Louault et Serge Mérillou, adoptée par le Sénat quatre mois plus tôt, en mai 2023. Le seuil de passage du régime réel au régime normal d'imposition n'a en revanche, lui, pas été relevé.

Les rapporteurs ne peuvent que se réjouir de cet hommage express aux travaux de la commission des affaires économiques, celle-ci ayant maintes fois répété le besoin d'un accompagnement adéquat des professionnels dans la transition écologique. Sans retirer ce satisfecit décerné au Gouvernement, ils souhaitent émettre quatre réserves.

1. Les montants annoncés de la mesure et de ses compensations ont d'abord été chiffrés à 70 M€/an, avant d'être réévalués par Bercy à 90 M€ (en raison du vieillissement des bases d'un côté et de la perte d'IR et d'IS liée à la hausse de la fiscalité du GNR de l'autre). Le Gouvernement n'a pas été en mesure de fournir ses **hypothèses d'élasticité-prix** (évolution attendue de la consommation du GNR liée à la hausse de fiscalité qui lui est attachée). L'intuition des rapporteurs, confirmée par le SGPE, est **que l'élasticité est faible et varie fortement d'un type de production à l'autre**, certaines filières ne pouvant se passer si facilement du « rouge » dans leurs activités. Les sénateurs souhaitent donc **que le Gouvernement s'engage à compenser équitablement**, y compris s'il le faut par un collectif budgétaire, et **que les transferts inter-filières liés à la réforme fassent l'objet d'un suivi**.

2. La réforme reste inachevée, le Gouvernement s'étant engagé à la mise en place d'un **crédit d'impôt transition écologique** à partir de 2025 pour compléter les compensations (la première hausse du taux réduit interviendra, elle, dès 2024). Il pourrait consister en **une incitation à l'usage des biocarburants**, le Gouvernement ayant engagé des démarches au niveau européen pour autoriser l'usage de GNR XTL, un B100 (100 % biocarburant), et le SGPE indiquant envisager « *une phase transitoire d'utilisation de biocarburants d'une dizaine d'années au B100 plutôt qu'au bioGNV, dans la mesure où la bascule vers celui-ci nécessite d'importants investissements en capital (changement de matériel, ravitaillement, etc.), avant une bascule vers d'autres vecteurs énergétiques (électricité et hydrogène)* ». **Les rapporteurs soutiennent le développement des biocarburants**, dont les coproduits sont des protéines, renforçant notre souveraineté dans les filières animales. **Ils notent cependant des obstacles financiers** (les biocarburants restent plus chers tout en bénéficiant déjà d'une fiscalité incitative) **mais aussi techniques** (garanties des constructeurs d'engins ne couvrant que jusqu'au B7, différence d'acidité nécessitant de changer de cuves) **au déploiement du B100, et jugent de ce fait plus réaliste de concentrer les premiers efforts sur le B30** (30 % d'incorporation de biocarburant), afin également d'éviter le risque de concurrence avec l'alimentation.

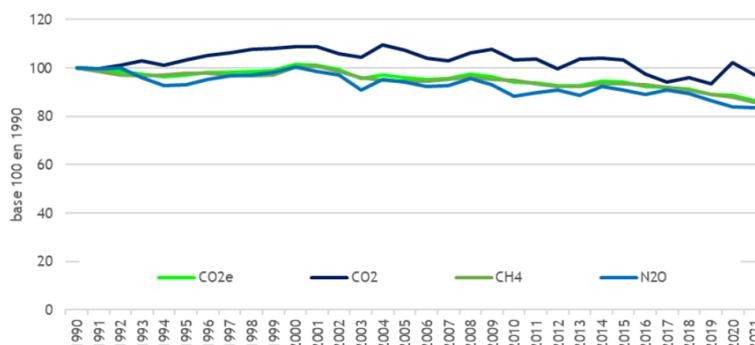
3. Les rapporteurs ont constaté chez leurs interlocuteurs un **relatif flou quant à l'éligibilité des entrepreneurs de travaux forestiers** aux trois compensations prévues¹. Même si l'amont forestier se singularise par la possibilité de répercuter les prix sur les prestations plus facilement qu'en agriculture, cette réforme ne doit pas apporter un risque de plus pour l'atteinte des objectifs de récolte de bois et de décarbonation, dans un contexte où la pénurie de main-d'œuvre en forêt est déjà identifiée comme un frein (rapport « Objectif forêt » et travaux du SGPE). Ainsi, les rapporteurs appellent à **la mise en évidence de l'impact de la mesure via un « bas de facture »** sur le modèle de ce qui existe pour le transport routier, **et la mise à disposition des professionnels d'un indice des prix régulièrement mis à jour**, à l'instar de ce qui existe sur les prix à la pompe pour les particuliers.

4. Pour difficile qu'elle soit, les rapporteurs souhaitent insister sur le fait que **cette bascule n'en demeure pas moins la plus facile et celle comportant le plus faible impact parmi les trois à mener pour la décarbonation du secteur agricole et sylvicole**, responsable de **18,4 % des émissions de gaz à effet de serre de la France** (76,5 Mt CO₂e). **Les engins, moteurs et chaudières sont en effet responsables de 13 % seulement des émissions du secteur** (essentiellement sous forme de CO₂), les cultures de 27 %

¹ Selon la DGPE, la fiscalité sur les plus-values est applicable au secteur forestier mais pas la déduction pour épargne de précaution, et seul l'exploitant forestier propriétaire des bois (situation rare) bénéficie du micro-BA.

(essentiellement sous forme de protoxyde d'azote, N₂O, lié à la fertilisation des sols) et l'élevage de 60 % (essentiellement sous forme de méthane, CH₄, lié à la fermentation entérique des ruminants). Même si l'agriculture sera moins mise à contribution que les autres secteurs (- 16 % d'émissions de GES en 2030 par rapport en 2022) en raison d'un profil d'émissions plus « incompressible » (en attestent les lents progrès du secteur sur les trente dernières années dans le graphique ci-dessous), **le plus dur reste à faire**.

Figure 2 Tendence d'évolution des émissions de GES de l'Agriculture



Source : édition 2023 du rapport d'inventaire Secten du Citepa

C. EN DÉPIT DU RECOURS AU 49.3, LE GOUVERNEMENT A SU S'OUVRIR AUX INITIATIVES DES DÉPUTÉS ET EST INVITÉ À FAIRE DE MÊME AU SÉNAT

Sur 128 amendements retenus par le Gouvernement dans le texte de la seconde partie du PLF sur lequel il a engagé sa responsabilité, **9 ont trait, directement ou non, à l'agriculture et à la forêt. Leur montant cumulé est de près de 19 M€ :**

- 3 M€ pour la défense des forêts contre les incendies (RE, [2921](#)),
- 5 M€ pour l'investissement immatériel des agriculteurs (HOR, [3324](#)),
- près de 1 M€ pour une augmentation de 16 ETP du CNPF (rapporteur spécial, [1874](#)),
- 5 M€ pour intensifier la recherche sur l'encre du châtaignier (LR, [1535](#)),
- un relèvement de 5 M€ du plafond du Casdar, porté à 146 M€ (rapp. spécial, [3645](#)).

Proposition n° 1 : pour rendre leur dû aux agriculteurs, les rapporteurs entendent relever le plafond d'écrêtement du Casdar à 154 M€, montant attendu en 2024 de la taxe qui le finance.

S'ajoutent **deux garanties de l'État à titre onéreux** sur des prêts, respectivement pour l'arrachage des **vignes** face au risque de flavescence dorée (à hauteur de 14 M€) (Gouv, [4143](#)) et pour le maillage territorial en **abattoirs** (à hauteur de 50 M€) (Gouv, [4144](#)).

À noter, un relèvement du plafond d'emplois de 11 ETPT pour permettre à l'Anses d'exercer de nouvelles missions dans l'évaluation du risque et la cosmétovigilance (Gouv, [4620](#)) et l'obligation d'un budget vert pour les établissements publics dont les dépenses de fonctionnement dépassent 60 M€ (l'ONF, l'ASP, l'Anses et FranceAgriMer sont concernés).

Enfin, un mécanisme de prêts garantis par l'État à titre gratuit est renouvelé (Gouv, [4145](#)) pour accompagner l'installation de nouveaux agriculteurs et l'évolution vers des pratiques agroécologiques. **Présenté par le Gouvernement comme « s'inscrivant dans le cadre du Pacte d'orientation pour le renouvellement des générations en agriculture », ce dispositif ne saurait en toute rigueur être considéré comme tel, puisqu'il correspond en fait à la reconduction du fonds « INAF » (Initiative pour l'agriculture française), actif entre 2018 et 2022.** Cette garantie comporterait deux différences notables avec le fonds INAF :

- l'encours maximal garanti passerait de 1,1 Md€ à 2 Md€, une montée en charge à saluer ;
- **étonnamment, l'État apporterait sa garantie directement** et non plus *via* le fonds européen d'investissement (FEI), **alors que la précédente configuration avait très bien fonctionné.**

2. FONDS « ENTREPRENEURS DU VIVANT » (FRANCE 2030), OU QUAND LA COMMUNICATION CÈDE LA PLACE À L'IMPROVISATION

Annoncé à grands renforts de communication [par le Président de la République en personne](#) en septembre 2022, à Terres de Jim, la réunion annuelle du syndicat Jeunes agriculteurs, un fonds « Entrepreneurs du vivant » d'un montant d'au moins 400 M€, devait être la pierre angulaire du Pacte d'orientation et d'avenir agricoles, « *portant dans les premières années le foncier pour permettre de lisser la charge pendant plusieurs années et aidant à mener les transformations indispensables pour que la reprise soit aussi un moment d'accélération* ».

Plus d'un an après l'annonce, ce fonds, nimbé de mystère, suscite autant d'**attentes**, à l'approche d'un renouvellement massif de la population agricole, qu'il n'est entouré de **flou** :

- Les rapporteurs n'ont toujours pas connaissance des raisons ayant conduit l'exécutif à **annoncer un tel montant plutôt qu'un autre**, ce qui rappelle la méthode à l'envers de la planification écologique (annonce de moyens → réflexion sur leur affectation).
- Ils comprennent qu'**en raison de l'absence d'une offre suffisamment mature de fonds de portage du foncier, il sera en réalité difficile de consacrer plus de 60 M€, soit environ 15 % du fonds de fonds, à ce sujet, alors que les besoins en portage du foncier et des capitaux sont considérables. Or, la plupart des acteurs interrogés, à commencer par le syndicat Jeunes Agricultures, avaient compris que l'intégralité du fonds serait dédiée au foncier, ce qui révèle toute l'ambiguïté de cette annonce. 12 M€ par an pendant 5 ans, c'est deux fois moins que ce que la Banque des territoires consacre déjà chaque année à cette politique.**
- Ils s'interrogent de ce fait sur la **réelle portée du fonds**, les 400 M€ semblant correspondre à l'assemblage de mesures disparates « marketées » sous un nom unique, sans cohérence de fond. Il n'est pas anodin que le syntagme « Entrepreneurs du vivant » ait d'abord été utilisé par le Gouvernement dans des campagnes de **communication**.
- Ils ne comprennent toujours pas la **logique du rattachement** d'un fonds de portage du foncier à **France 2030**, censé financer l'innovation de rupture, le seul motif évoqué étant le statut d'investisseur avisé du Secrétariat général pour l'investissement. Ils se demandent **comment le Gouvernement contrôlera** que les moyens libérés par le portage du foncier seront bien consacrés à des investissements de « transformation ».
- Ils se demandent même **si l'imputation des 400 M€ à ce plan ne vient pas pallier en catastrophe la sous-consommation de France 2030** (17 % seulement des 2,9 Md€ mi-2023) liée à sa sélectivité et à des procédures complexes d'attribution des crédits.
- Ils regrettent que la **doctrine d'utilisation** du fonds soit encore en cours d'élaboration, à deux mois de son lancement théorique, et que sa **forme** même ne soit pas arrêtée, bien que la possibilité d'un fonds de fonds géré par la Banque des territoires soit évoquée.
- Ils **craignent** que le retard pris dans la définition de ce fonds, les délais de lancement du fonds Elan de la FNSafer, et **plus largement le report de la présentation du PLOAA** au Parlement n'occasionnent un **goulet d'étranglement**, le renouvellement devant être réalisé en quelques années.
- Ils déplorent enfin que la promesse d'une **association** des chambres, des syndicats et surtout **des régions** semble complètement oubliée, puisqu'elle se traduirait désormais seulement par l'éligibilité des fonds de portage du foncier régionaux à ce fonds de fonds.

Les rapporteurs sont très préoccupés par le manque de visibilité sur les contours du fonds « Entrepreneurs du vivant », pourtant censé être au cœur du Pacte d'orientation et d'avenir agricoles

Amendement n° 2 : Imposer des lignes directrices suivantes dans l'élaboration de la doctrine d'utilisation du fonds Entrepreneurs du vivant.

Devant l'urgence du renouvellement, et suivant leur logique constructive, **les rapporteurs se proposent en effet d'aider le Gouvernement à sauver le fonds Entrepreneurs du vivant en suggérant sept lignes directrices :**

- **Association des régions** : au-delà de la seule éligibilité des fonds de portage régionaux à ce fonds de fonds, ce dernier devrait être adapté aux spécificités de chaque région, en association étroite avec les exécutifs régionaux.
- **Facilité d'accès** : c'est la condition des conditions, en lien avec la création du futur réseau « France service agriculture » annoncé dans le cadre du PLOAA. Un équilibre doit être trouvé entre la **conditionnalité**, pour s'assurer de la contribution des investissements à la transition écologique et la **simplicité d'accès** à ce fonds, qui permettra sa massification.
- **Priorité à l'installation** : les projets d'installation doivent être préférés à l'agrandissement, qui ne devrait toutefois pas être exclu par principe de l'éligibilité à ce fonds. Seuls les agrandissements consécutifs à une amputation de surface liée à une expropriation pour cause d'utilité publique ou en dessous d'un certain seuil (par exemple le seuil d'agrandissement significatif, entre 1,5 et 3 fois la surface agricole utile régionale moyenne, de la loi du 23 décembre 2021 dite « Sempastous ») devraient être éligibles à ce fonds, sans quoi ce dernier risque de favoriser la concentration du fait des économies d'échelle.
- **Plafond différencié par typologie de culture** : en effet, les secteurs au foncier coûteux tels que la viticulture ou l'arboriculture pâtissent de plafonds ne permettant de porter que quelques ha, et devraient bénéficier de dérogations.
- **Statut et propriété du foncier à long terme** : il faut permettre aux agriculteurs de réinvestir dans le foncier par la suite et non dissocier durablement la propriété de l'activité agricole, avec le risque que cela ferait porter en termes de financiarisation du foncier agricole.
- **Lien avec la fiscalité du foncier** : il faut engager une réflexion sur la complémentarité entre ce fonds et la fiscalité applicable au foncier.
- **Ouverture aux foncières solidaires SIEG** : le statut d'investisseur avisé du SGPI faisant obstacle à leur financement, il faudrait les intégrer par des voies juridiques détournées.

3. PRODUITS PHYTOSANITAIRES : APRÈS LA PHASE D'ÉMERGENCE DE SOLUTIONS, IL FAUT LES *DIFFUSER MASSIVEMENT* PAR DES AIDES DIRECTES AUX AGRICULTEURS AU SEIN D'ECOPHYTO 2030

Annoncée par la Première ministre au salon de l'agriculture en février 2023¹, la nouvelle approche du Gouvernement en matière de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques (PPP) consiste à anticiper davantage le retrait éventuel de substances actives par les autorités européennes, en accélérant la recherche sur des alternatives, y compris chimiques, et en accompagnant les changements de pratiques. L'enjeu est de **passer d'une logique de gestion de crise permanente *subie et par à-coups*, à l'instar de ce qui s'est produit pour les néonicotinoïdes en janvier 2023², à une logique de transition planifiée, *choisie et lissée***. Cela se traduit dans le projet de loi de finances pour 2024 par deux évolutions concomitantes, l'une fiscale, et l'autre budgétaire.

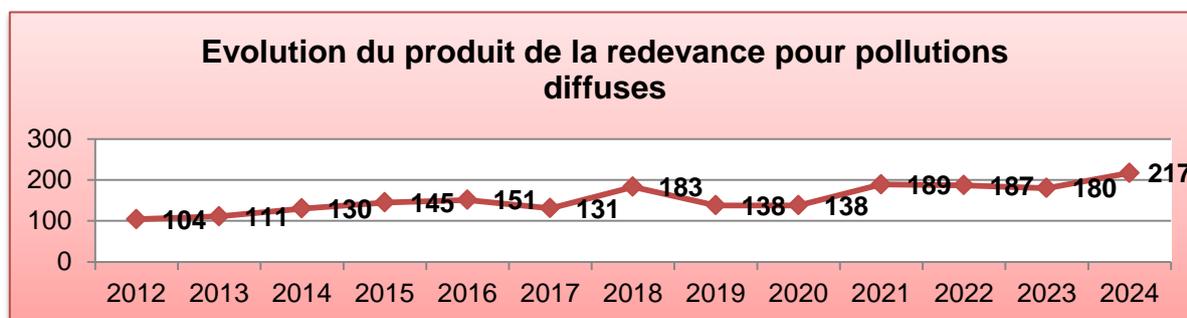
A. LA HAUSSE DE 37 M€ DE LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES

Sur le plan fiscal, il est proposé à l'article 16, au milieu d'une refonte plus globale du financement des agences de l'eau et des redevances qui lui sont affectées³, une **hausse de 20 % de la redevance pour pollutions diffuses** (article L. 213-10-8 du code de l'environnement), soit 37 M€, ce qui porterait son produit total à 217 M€ en prévisionnel.

¹ [Déclaration de la Première ministre](#).

² CJUE, C-162/21, Pesticide Action Network Europe, janvier 2023.

³ Cette refonte fait suite au plan Eau annoncé par le président de la République en mars 2022.



Source : commission des affaires économiques, d'après CGAAER (2021) et jaune « agences de l'eau ».

MM. Duplomb et Menonville admettent que **l'approche : réduction des volumes de PPP utilisés par des incitations fiscales est préférable à l'approche : retrait de substances actives par la réglementation. Plus pragmatique, elle laisse *in fine* la liberté de recourir à ces produits, même si c'est à des conditions économiques dégradées.**

La conviction des trois rapporteurs, largement partagée par tous leurs interlocuteurs¹, est toutefois que **la hausse de la fiscalité en application du principe pollueur-payeur ne suffira pas à elle seule** à engager la réduction des volumes de PPP utilisés en agriculture. D'après un rapport interministériel de 2013², en effet, **il faudrait doubler leur prix pour obtenir une diminution de 40 à 50 % de leur usage (élasticité-prix de -0,4 à -0,5).**

Bien que les dépenses en PPP ne représentent que 5 % des consommations intermédiaires des agriculteurs³, **toute hausse des coûts de production pourrait accroître, dans le contexte actuel, les importations – y compris produites au moyen des produits qui sont pourtant l'objet de la taxation –,** tant au sein du marché intérieur en cas de sur-transposition, que vis-à-vis d'États tiers en l'absence de clauses miroirs.

Comme cela a été confirmé aux rapporteurs, l'augmentation de la RPD ne s'inscrit dans **aucune trajectoire d'évolution à moyen terme**, ce qui nuit à la prévisibilité de cette taxe pour les agriculteurs. **La hausse de la RPD par à-coups** dans les PLF 2019 et 2024 donne l'impression de répondre plus à des préoccupations de bouclage du budget qu'à une véritable logique pollueur-payeur. Cette année par exemple, la hausse de 37 M€ de la RPD est présentée comme contrepartie, entre autres, du nouveau fonds hydraulique de 30 M€ pour la gestion quantitative de l'eau, **sans rapport direct, donc, avec la gestion des PPP.**

Sur le produit total de cette taxe, **41 M€** sont fléchés vers le programme national Écophyto, géré par l'OFB, et **30 M€** fléchés vers sa déclinaison régionale, gérée en propre par les agences de l'eau. **Les 146 M€ restants (y compris, de façon incompréhensible, les 37 M€ de hausse envisagés pour 2024) ne sont pas en tant que tels affectés au financement d'Écophyto, mais reversés au budget courant des agences de l'eau.**

Or, la Cour des comptes pointait dès 2015⁴ « *l'insuffisante transparence des décisions d'aide financière* » des agences de l'eau. La situation ne semble guère s'être améliorée depuis, en particulier pour les 30 M€ régionaux d'Écophyto gérés en propre par les agences de l'eau.

Les rapporteurs comprennent d'autant moins qu'à leurs questions sur la transparence des actions des agences de l'eau, il leur soit simplement objecté que le taux d'effort des agriculteurs est plus faible que celui des autres usagers, et que l'agriculture bénéficie globalement davantage de ses financements qu'elle n'y contribue. Cette balance positive au profit de l'agriculture devrait au contraire inciter l'administration à mettre en avant sa contribution à l'amélioration des pratiques agricoles.

¹ C'est cette conviction partagée qui avait conduit à la mise en place des certificats d'économie de produits phyto.

² CGAAER-CGEDD-IGF, « La fiscalité des produits phytosanitaires », 2013.

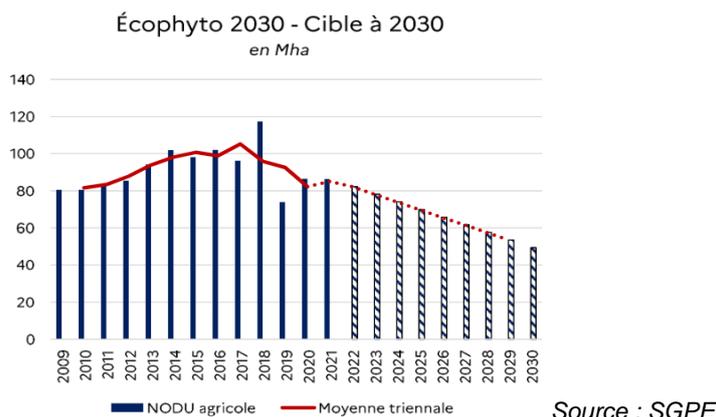
³ 2,8 Md€ sur 56 Md€ en valeur, selon Agreste, « Commission des comptes de l'agriculture de la Nation », 2023.

⁴ [Cour des comptes, Rapport public annuel, 2015.](#)

Amendement n° 3 : les rapporteurs proposent de revenir sur la hausse de 37 M€ de la RPD envisagée à l'article 16. Par ailleurs, ils demandent de façon transpartisane un renforcement du taux de retour de la RPD aux agriculteurs, en finançant les 30 M€ du fonds hydraulique par le budget général, pour affecter la même somme directement à la réduction de l'usage des produits phytosanitaires, sans passer par le budget courant des agences de l'eau.

B. L'ABONDEMENT DU PLAN ECOPHYTO 2030 À HAUTEUR DE 250 M€

Sur le plan budgétaire, est créée au sein du programme 206 une sous-action « Planification écologique - Stratégie de réduction de l'utilisation des produits », abondée à hauteur de 250 M€ en AE (150 M€ en CP). Ces moyens accompagnent la mise en place du plan Écophyto 2030, succédant aux avatars successifs du plan depuis 2008 qui, à l'instar de ceux des autres États membres, a pour l'heure des résultats mitigés.



En cours d'arbitrage au moment de la rédaction de cet avis, le plan Écophyto 2030 aura comme levier prioritaire les plans de filière pour anticiper le retrait de substances actives et rechercher des alternatives. La quasi-totalité de l'action en CP serait allouée à ces plans la première année, finançant surtout des projets de recherche et les instituts techniques.

Les rapporteurs s'interrogent sur l'efficacité des moyens considérables consacrés à cette politique depuis plus de dix ans. Au-delà des 71 M€ du programme *stricto sensu*, financés par une fraction de RPD, les moyens contribuant au plan Écophyto étaient estimés à 643 M€ en 2019. Or, le nombre de doses-unités (NODU) n'a pas diminué depuis le lancement du plan. Les rapporteurs proposent, par conséquent, de changer de méthode.

1. Le financement du bulletin santé du végétal (BSV) par l'enveloppe nationale d'Écophyto n'apparaît pas justifié, son effet sur la réduction de l'utilisation des PPP n'étant pas démontré. Greffé au plan Écophyto au motif qu'en apportant une information fine et actualisée sur l'arrivée éventuelle de parasites, il permettrait de ne traiter qu'en cas de risque avéré, évitant un traitement préventif systématique, il semble avoir pu dans certains cas produire l'effet inverse, déclenchant des traitements par inquiétude.

Réseau de surveillance indispensable à la prise de décision des agriculteurs, **le BSV ne devrait pas être assimilé aux projets ponctuels que finance le plan Écophyto, mais financé de façon pérenne sur les crédits du programme 206, comme l'étaient du reste les « avertissements agricoles » jusqu'en 2010. Ainsi sanctuarisé, le BSV pourrait parallèlement être renforcé sur le suivi des adventices et sur son accessibilité¹.**

Amendement n° 4 : augmenter de 7,58 M€ les crédits courants du programme 206 pour financer de façon pérenne le bulletin santé du végétal (BSV), libérant ainsi la même somme au sein de l'enveloppe nationale d'Écophyto 2030.

2. Grâce au financement *ad hoc* du fonds hydraulique (amendement n° 2) et du BSV (amendement n° 3), l'équivalent du montant de la hausse de la RPD, soit environ 37 M€, pourrait abonder l'enveloppe nationale d'Écophyto, passant de 41 à 78 M€ (et le total fléché

¹ La présentation des BSV gagnerait à être harmonisée d'une région à l'autre, et ces documents pourraient être directement accessibles sur une page dédiée plutôt que simplement recensés dans la base de données [Écophytopic](#), peu intuitive, et qui nécessite plus de cinq clics pour accéder au BSV.

de 71 à 108 M€). **La moitié de la taxe serait directement allouée au plan sans passer par le budget courant des agences de l'eau, améliorant d'autant son acceptabilité.**

Pour aller plus loin, les rapporteurs appellent à une utilisation pragmatique de ces fonds, au plus près des agriculteurs, dont ils rappellent qu'ils n'utilisent pas de PPP pour leur plaisir, en les payant directement pour leurs pratiques économes en PPP, indépendamment du respect du cahier des charges AB, dont tous les critères ne sont pas spécifiques aux PPP. Ces aides directes devraient respecter les principes de spécialité, d'agilité et d'additionnalité identifiés par la mission interministérielle de 2023¹.

En effet, **le réseau de 3 000 fermes Dephy financé par Ecophyto donne des résultats probants avec en particulier une réduction de 15 à 40 % de l'indicateur de fréquence de traitements, sans dégradation significative des rendements agricoles². Les solutions que la recherche et l'expérimentation ont fait émerger ne demandent qu'à être mieux diffusées et massifiées³,** sans quoi elles resteront une vue de l'esprit.

Proposition n° 2 : grâce aux moyens libérés sur l'enveloppe nationale d'Ecophyto (amendements n°s 4 et 5), ouvrir à titre expérimental une nouvelle ligne d'Ecophyto de 37 M€, dédiée à des aides directes aux pratiques culturales faiblement utilisatrices de PPP.

Enfin, pour évaluer l'efficacité de ces dépenses supplémentaires, il serait souhaitable de **se doter d'indicateurs qui, au-delà de la quantité de substances actives (QSA), du nombre de doses unités (NODU) ou de l'indicateur de fréquence de traitements (IFT), évaluent les progrès directement en matière de santé publique, de biodiversité ou encore de protection intégrée des cultures.**

4. INVENTAIRE FORESTIER OUTRE-MER : LE GOUVERNEMENT DOIT ACCÉLÉRER SUR LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE MESURE DÉFENDUE DE LONGUE DATE PAR LE SÉNAT

Votée dans la loi d'avenir agricole en 2014, puis à nouveau dans la loi climat et résilience en 2021⁴, la réalisation d'un inventaire forestier Outre-mer est une nécessité tardant à se concrétiser, inapplicable faute de moyens, au mépris de l'impulsion donnée par le Parlement.

Les rapporteurs notent que le Secrétariat général à la planification écologique a repris cette proposition⁵, qui répond à deux objectifs :

- **le suivi du puits de carbone**, la forêt ultramarine et notamment guyanaise, très dense, stockant autant de CO₂ que la forêt hexagonale avec une surface pourtant deux fois moindre (8 millions d'hectares contre 16 Mha). Cela urge d'autant plus que le puits de carbone forestier hexagonal a, lui, été divisé par deux en 10 ans ;
- **la mobilisation du bois et la valorisation de la forêt** par des paiements pour services environnementaux, pour le développement économique ultramarin.

1b Consolidation des systèmes de suivi de l'état et de l'évolution des forêts (inventaire forestier, y.c. OM)

Un inventaire par Lidar (télé-détection par laser), financé par le Fonds de transformation de l'action publique, devait couvrir les Outre-mer (hors Guyane) mais, sous-financé, il n'a pas permis à l'IGN de le réaliser.

La création, dans le cadre de la planification écologique, d'une sous-action « forêt en Outre-mer », dotée de 15 M€, semble finalement concourir au financement d'un tel inventaire à hauteur de 6,2 M€, en dépit de ce qui était indiqué dans le projet annuel de performance :

¹ CGAAER-IGEDD-IGF, « Évaluation des actions financières du programme Ecophyto », 2023.

² « [Fermes du réseau Dephy : 10 ans de résultats](#) », 2023.

³ Voir [cette brève](#) de Contexte : « Les résultats obtenus par le réseau Dephy ont été sous-utilisés. »

⁴ Article 151-1 du code forestier.

⁵ [SGPE, « La planification écologique pour la forêt – Principaux enjeux et leviers », 26 juillet 2023, p. 22.](#)

La filière forêt-bois reste très peu développée dans les territoires ultra marins. Les crédits de cette sous-action financent des actions structurantes telles que le soutien à des projets de boisement/reboisement sur les territoires ultra-marins, le soutien au développement et à la structuration de la filière bois en Guyane, via le renforcement des investissements forestiers dans l'amont forestier ou le renforcement de la surveillance du foncier forestier.

Cependant, si **24 ETPT sont jugés nécessaires** pour la réalisation de cet inventaire (18 pour les observations de terrain de l'ONF et 6 pour le traitement cartographique au siège de l'IGN), **les plafonds d'emplois du PLF ne traduisent pas ce besoin**. Or il est plausible que ces postes parfois très spécialisés et dans les Outre-mer ne soient pas pourvus rapidement. Un inventaire complet ne pouvant être réalisé qu'en 4 à 5 ans, cela renverrait l'effectivité de la mesure à 2030 au moins, date-clé pourtant de notre trajectoire de décarbonation. C'est aussi une question de principe pour le Sénat, la mesure ayant été votée il y a bientôt 10 ans.

Amendement n° 5 : augmenter dès 2024 le plafond d'emplois du programme 149 de 24 ETPT (18 pour l'ONF et 6 pour l'IGN) afin d'accélérer la réalisation d'un inventaire forestier Outre-mer.

Il est difficilement entendable d'attendre 2030 pour cette mesure vitale pour le développement économique des outre-mer et le suivi du puits de carbone guyanais, équivalent, à lui seul, à celui de la forêt hexagonale

Effectifs de l'ONF et du CNPF : après la stabilisation, le besoin d'une inflexion

Concernant les moyens humains des deux établissements chargés de la forêt publique et privée, les rapporteurs se satisfont de la « *prise de conscience de la nécessité de stopper l'hémorragie et de mettre les moyens en adéquation avec les missions* » évoquée l'an dernier au Sénat par le ministre de l'agriculture. Cela se traduit pour 2024 par **de premiers timides efforts budgétaires dans le PLF** avec + 5 ETP pour le CNPF et une seconde « suspension » consécutive du schéma d'emplois de l'ONF de - 95 ETP¹.

Alors que le président de la République a fixé l'objectif de planter 1 milliard d'arbres d'ici à 2030 et que le rapport « Objectif forêt » remis au Gouvernement cet été estime que 10 % des forêts hexagonales (1,6 M ha) devront être renouvelés d'ici à 2030, les rapporteurs :

- **accueillent avec soulagement l'amendement finançant 16 ETPT supplémentaires pour le CNPF dès 2024 (en plus de 5 financés et de 5 à financer par des conventions dans le PLF initial), sur 50 demandés à horizon 2027 pour la bonne application de la loi d'initiative sénatoriale « feux de forêt » du 10 juillet 2023² ;**
- **regrettent le vocable retenu de « suspension » du schéma d'emplois de l'ONF, laissant planer la menace d'une reprise des suppressions en 2025, la stabilité des effectifs devant au contraire être durablement garantie à l'établissement, son président et sa directrice générale ayant confirmé qu'elle avait rejailli positivement sur le climat général en son sein. Ils préviennent par ailleurs que le contrat État-ONF post-2025 devra mettre un terme à la suppression des postes de techniciens et, plus encore, d'ouvriers forestiers, qui a cours actuellement pour réallouer des postes à la défense des forêts contre l'incendie (DFCI), dans un contexte où le maillon ETF/ouvriers est fragilisé.**

Les rapporteurs appellent en somme à faire de ce levier, préconisé par le SGPE, une réalité :

3d Inflexion de la trajectoire des effectifs des opérateurs forestiers (ONF, CNPF, IGN)

¹ Ce schéma d'emplois avait dès 2022 été ramené à -80 ETP pour accompagner le développement de la contractualisation en forêt publique, qui implique plus de main-d'œuvre notamment pour le façonnage du bois.

² Loi n° 2023-580 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. Constitution d'un réseau de référents DFCI au sein du CNPF (art. 33), aide à la constitution d'ASA de DFCI (art. 3), agrément du flux de documents de gestion durable lié au passage du plancher d'obligation de 25 à 20 ha (art. 30), visites à mi-parcours des documents de gestion durable (art. 32).



**Dominique
Estrosi Sassone**

Présidente de la commission
Sénateur des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Laurent Duplomb

Rapporteur
Sénateur de Haute-Loire
(Les Républicains)



Franck Menonville

Rapporteur
Sénateur de la Meuse
(Union Centriste)



Jean-Claude Tissot

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

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

