

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

Laurent Duplomb, rapporteur pour avis, Sénateur de la Haute-Loire, Françoise Férat, rapporteur pour avis, Sénateur de la Marne, et Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis, Sénateur de la Loire

Écorté à l'Assemblée nationale par l'activation de l'article 49 al. 3 de la Constitution en plein milieu de l'examen de la mission, le débat sur les crédits « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » aura lieu au Sénat. Passant de 2,98 Md€ en 2022 à 3,88 Md€ en 2023, ils augmentent de 900 M€, soit de 30 %, mais de façon essentiellement nominale.

Principal mouvement, le financement de l'assurance récolte (256 M€ sur la mission pour un soutien public total de 560 M€) est certes substantiel, mais pas à la hauteur des engagements présidentiels, pour 120 millions d'euros. Cela ne peut qu'alimenter la défiance dans l'action et la parole publiques et donc compromettre le succès de la réforme. Or, il était écrit d'avance que ce budget agricole 2023 financerait l'intégralité de l'assurance récolte, ou ne serait pas approuvé par le Sénat.

Éclairés par ce constat des rapporteurs pour avis, la commission des affaires économiques du Sénat s'est prononcée, à l'instar de la commission des finances, contre l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Gage de leur démarche constructive et pragmatique, les rapporteurs ont néanmoins entendu avancer quelques pistes sur le reste du budget agricole, le plus souvent pour financer le « dernier kilomètre » d'une politique publique inachevée, ou parfois en proposant, de façon plus complète, un changement d'itinéraire.

1. UNE AUGMENTATION DU BUDGET AGRICOLE RÉELLE, MAIS PLUS SIGNIFICATIVE SUR LE PAPIER QUE DANS LA RÉALITÉ

Le ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) communique sur une hausse de 20 % de ses moyens pour 2023 dont une hausse de 30 % des crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

Sur le papier, les crédits de la mission AAFAR augmentent de 900 millions d'euros, soit en effet, rapporté à son périmètre initial, une hausse de 30 % :

Evolution nominale des crédits après passage du PLF 2023 à l'Assemblée nationale (en M€)								
	LFI 2022		PLF 2023 post-AN		Variation en M€ (valeur absolue)		Variation en % (valeur relative)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Evolution des crédits du Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	1727	1717	2108	2101	381	384	22%	22%
Evolution des crédits du Programme 206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	614	612	658	655	44	43	7%	7%
Evolution des crédits du Programme 215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	641	630	684	670	43	40	7%	6%
Evolution des crédits du Programme 381 - Allègements du coût du travail (TO-DE AG)	-	-	427	427	427	427	-	-
Programme ... - Soutien aux associations de protection animale et aux refuges [créé lors de l'examen à l'AN]	-	-	1	1	1	1	-	-
Evolution totale des crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2982	2959	3878	3853	896	895	30%	30%

- **Dans la réalité**, en euros constants, c'est-à-dire corrigées de l'inflation¹, les évolutions des crédits par rapport à la loi de finances pour 2022 sont **inférieures de plus de 200 M€ aux annonces**. En outre, cette évolution haussière correspond, pour une bonne part, à des **mesures « de périmètre² »**. En particulier, **427 millions d'euros en AE et en CP** sont crédités sur le nouveau programme 381, « Allègements du coût du travail », correspondant à la budgétisation du TO-DE, auparavant compensée par l'affectation d'une fraction de TVA.

Ne faisant pas du niveau de dépenses le critère d'appréciation du budget, les rapporteurs pour avis de la commission des affaires économiques **ne se sont pas arrêtés à ce seul constat d'un écart quantitatif entre l'affichage et la réalité pour rejeter les crédits de la mission Agriculture**. Ils ont fondé leur avis sur une analyse qualitative des crédits proposés par le Gouvernement et votés à l'Assemblée nationale – ainsi que de ceux n'y figurant pas – au prisme de **l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique**.

Preuve que le débat n'a pas vraiment eu lieu à l'Assemblée nationale, empêchant les députés de corriger le tir, les ajouts au texte initial, dans celui sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité, sont anecdotiques :

- mouvement de crédits le plus significatif, l'enveloppe de 10 M€ ouverte pour l'ONF, sur le programme 149, **ne fait qu'entériner l'annonce gouvernementale antérieure** de l'annulation du schéma d'emplois de l'établissement, sinon de - 80 emplois. **Pour la clarté et la sincérité des débats, elle aurait dû figurer dans le texte initial ;**
- une seconde hausse pour le programme 149, gagée sur les ressources des fonctions support du ministère, pour compléter le **financement aux régions** du transfert de la gestion des aides non surfaciques du FEADER ;
- une dotation de 5 M€ au fonds « Avenir bio » auparavant rattachée au plan de relance, a été pérennisée dans le même programme, à l'initiative du groupe Horizon. **La crise de l'agriculture biologique**, après des années de progression à deux chiffres, **s'explique par les choix des consommateurs et une communication peu allante des filières. Sans soutien public, l'inflation pourrait aggraver la crise dans les mois à venir ;**
- enfin, à l'initiative du groupe Renaissance, un programme d'aides à destination des associations de protection animale et des refuges a été créé et abondé de 1 M€. Cette modification de la maquette budgétaire est essentiellement cosmétique, alors que **ces aides auraient en toute rigueur dû figurer dans les programmes existants.**

	AE	CP	AE	CP	Variation	Variation
P149	2093	2086	2108	2101	15	15
P206	658	655	658	655	0	0
P215	689	675	684	670	-5	-5
P381	427	427	427	427	0	0
P refuges	-	-	1	1	1	1
Évolution totale des crédits au sein de la MAAFAR	3867	3843	3878	3853	11	11

2. AU MILIEU DES ALÉAS CLIMATIQUES ET ÉCONOMIQUES, NE PAS OUBLIER LA COMPÉTITIVITÉ DE LA « FERME FRANCE »

Gel, grêle, sécheresse, flambée des prix de l'énergie et des intrants : 2022 a été une année d'aléas climatiques, mais aussi économiques, exceptionnels, donnant un avant-goût de ce qui pourrait être une année normale dans vingt ans. À ce titre la réponse apportée par les pouvoirs publics mérite d'être scrutée avec attention, car elle préfigure la capacité de l'Exécutif à adapter sa feuille de route à ces conditions nouvelles.

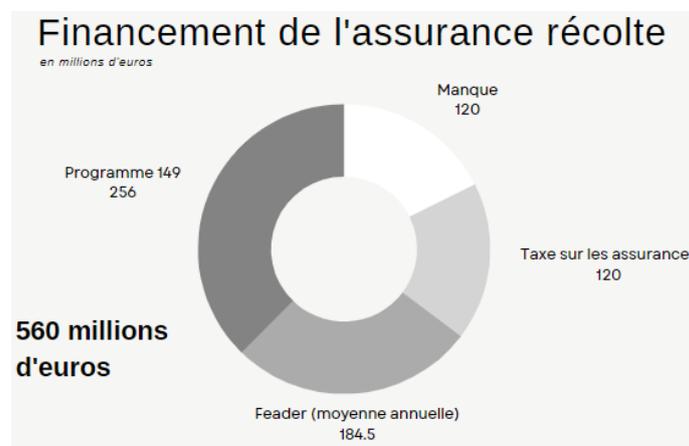
¹ De 6,4 % en 2022 et de 5,3 % en 2023 selon les dernières prévisions de l'Insee.

² Évolutions de la maquette budgétaire sans impact sur les montants effectivement dépensés.

A. L'ASSURANCE RÉCOLTE, VICTIME D'UNE PROPHÉTIE AUTO-RÉALISATRICE DU GOUVERNEMENT ?

Le projet de loi de finances pour 2023 étant le rendez-vous budgétaire le plus proche de l'adoption de la loi d'orientation n° 2022-298 portant réforme de la gestion des risques, il est **l'occasion de transformer l'essai marqué par les Sénateurs pour les agriculteurs lors de l'examen de cette loi**. À l'initiative de M. Laurent Duplomb, rapporteur de ce projet de loi au Sénat, celle-ci fait figurer, dans un tableau annexé indicatif, **quatre taux** – seuil de déclenchement et de franchise ramené à 20 % de pertes, subvention de 70 % du contrat d'assurance, seuil de déclenchement de la solidarité nationale de 50 % (30 % pour l'arboriculture et les prairies), avec dans ce cas une prise en charge par l'État de 90 % – **qui tirent toutes les possibilités offertes par le règlement européen « omnibus »**.

Le Président de la République s'est lui-même explicitement engagé à ces taux à Terres de Jim en septembre 2022. Il résulte de ces paramètres, incitant fortement les agriculteurs à souscrire une assurance multirisques climatique, un besoin de financement anticipé de **600 + 80 millions d'euros par an sur le premier triennal**. Or, force est de constater que **seuls 560 millions d'euros sont programmés pour 2023, soit un manque de 120 M€**.



Le financement de la réforme repose sur un abondement de 256 M€ de l'action 22 du programme 149 (« gestion des crises et des aléas de la production agricole »), mais aussi sur une hausse, de 5,5 à 11 %, du taux de la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance, pour un montant supplémentaire de 60 M€¹ qui proviennent, du reste, d'une mise à contribution des agriculteurs eux-mêmes. Enfin, en moyenne, 184,5 M€ de crédits du Feeder sont fléchés chaque année vers cette réforme, sommes dont il faudra encore s'assurer qu'elles soient intégralement versées.

Les rapporteurs déplorent ainsi ce manque de 120 millions d'euros, le ministère de l'agriculture prétextant une montée en charge progressive, des estimations prudentes du taux de pénétration de l'assurance réalisées avec Bercy, ou encore une « clause de rendez-vous » permettant si besoin d'augmenter le financement à 600 M€ à horizon 2025. Pourtant, désormais, **c'est chaque année que les exploitants agricoles ont rendez-vous avec les effets du changement climatique**.

Le Gouvernement feint de croire que les paramètres de l'assurance récolte sont purement exogènes, alors **qu'il contribue, par son action réglementaire et sa communication, à les définir**. Des deux déterminants du niveau de la dépense, il ne peut certes maîtriser la sinistralité ; mais il est un acteur majeur, si ce n'est le principal, du taux de pénétration de l'assurance, dont dépend le succès de la réforme. Les 680 millions d'euros auraient constitué un « choc de confiance » aidant à l'adhésion des plus réticents au système.

¹ Article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime, modifié par l'article 11 du projet de loi de finances 2023.

Le succès de la réforme de la gestion des risques repose tout entier sur l'adhésion des agriculteurs à l'assurance récolte et donc, *in fine*, sur leur confiance en la parole publique

- **Les rapporteurs insistent sur le fait qu'un budget est aussi, et peut-être en premier lieu, un instrument de communication. Ainsi, il eût été préférable de programmer l'intégralité des montants possibles, quitte à constater en cours d'exercice que les besoins sont finalement moindres, et à procéder en conséquence aux annulations de crédits afférentes en cours d'exécution.**

Il y a même dans le discours du Gouvernement une forme d'inconséquence : d'un côté, ce dernier assure que les sommes promises seront alignées en tant que de besoin mais, de l'autre, **il ne semble pas faire tout ce qui est en son pouvoir pour que ces besoins soient reconnus à leur niveau réel**. À moins de deux mois de l'entrée dans le nouveau régime, on peut citer parmi les freins au déploiement de l'assurance récolte :

- l'absence de toute avancée notable sur la révision du principe de la **moyenne olympique**¹ le rapport demandé au Gouvernement (article 20 de la loi assurance récolte) n'ayant pas été rendu dans les temps, ce qui ne permet pas d'explorer toutes les possibilités d'avancées, à droit constant et dans le respect du cadre européen ;
- l'absence de décret pour rendre effectif le **droit des exploitants à une réévaluation des pertes par un comité départemental d'expertise, en cas d'erreur manifeste de l'évaluation par le système indiciel** (article 5 de la loi). Associées à un processus de reconnaissance des calamités agricoles anticipé pour une zone s'étendant sur 12 départements, les cartes satellitaires de l'été 2022, en décalage complet avec les enquêtes terrain, rappellent l'urgence de l'application de cette disposition. Peu assurées à ce stade, **les prairies sont de ceux qui auraient le plus besoin de certitudes avant de s'engager dans l'assurance récolte**.

Les rapporteurs déplorent enfin l'absence d'une comparaison claire entre les 256 M€ mis sur la table par l'État et les montants ouverts, les années passées, en PLFR pour compenser le déséquilibre du régime des calamités ou venir en aide aux secteurs sortis de ce régime et touchés par les aléas. Cela aurait été gage de transparence et aurait permis de suivre les réaffectations de crédits budgétaires.

B. LA CRISE ÉNERGÉTIQUE, FERMENT D'UNE GRAVE CRISE ALIMENTAIRE

Malgré de bons résultats en 2022, producteurs et transformateurs font face à un mur avec l'envolée des prix de l'énergie (+ 63 % pour le pétrole et + 290 % pour le gaz entre mi-2021 et mi-2022), *a fortiori* quand ils ont dû renégocier leur contrat au prix du marché dans cette période. Certains risquent de ne pas passer l'hiver. **C'est l'impensé de ce budget agricole**.

Parmi les filières les plus affectées, on trouve, entre autres, le maraîchage sous serres chauffées (à 80 % au gaz environ), l'élevage en général, les mûrissières ainsi que la transformation laitière (séchage du lait, réfrigération des caves d'affinage) et sucrière (amidonnerie). Certaines productions comme celle de **l'endive**, dans le nord de la France, qui recourt au forçage en chambre froide, se trouvent même dans une situation alarmante.

De façon générale, l'agriculture est **spécialement vulnérable à une telle crise énergétique, pour trois raisons** :

- en amont, le prix des **intrants**, engrais azotés de synthèse (urée, solution azotée, ammonitrate), dont la fabrication, essentiellement en Russie et en Biélorussie, repose sur le gaz fossile, a augmenté les coûts de production sur longue période ;

¹ En raison de ses engagements internationaux, la France est contrainte d'estimer les pertes de récolte ou de cultures d'une année donnée par référence aux trois années moyennes sur les cinq dernières années : excluant ainsi de son calcul la valeur la plus haute et la valeur la plus basse, cette moyenne dite « olympique » permet d'éviter que le système assurantiel soit assimilé à une aide distorsive en faveur de l'agriculture.

- entre amont et aval, à la différence des grandes et moyennes surfaces et des commerces de proximité, qui peuvent plus facilement répercuter leurs hausses de charges sur le consommateur, l'échelon de la **transformation** semble avoir servi de variable d'ajustement sous le régime d'Egalim ;
- en aval, les rapporteurs mettent en garde sur le risque de coupures d'électricité pour les **filières périssables**, qui serait dramatique au regard de la rentabilité économique, du gaspillage alimentaire et, plus grave encore, de la sécurité sanitaire des aliments.

Or, depuis le début de la crise énergétique, **il a semblé difficile au Gouvernement de faire rentrer le « pied » des agriculteurs dans la « chaussure » des aides aux entreprises**. Ainsi, l'éligibilité aux aides « **énerg-intensifs** » a été calibrée de telle façon (3 % du chiffre d'affaires consacré au gaz et à l'électricité en 2021) que la plupart des entreprises du secteur agricole et agroalimentaire n'ont pu en bénéficier. Pour les rapporteurs, ce calibrage inadéquat est symptomatique du manque de considération subi par l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire, pourtant première de France en emplois et en valeur ajoutée.

Recommandation : créer un « bouclier tarifaire » spécifique à la production agricole et agroalimentaire plutôt que des aides *a posteriori*, pour réduire la charge administrative des opérateurs économiques et leur redonner de la visibilité.

Si l'inflation, de 6 %, a jusqu'à présent été plus modérée qu'ailleurs en Europe, **la hausse de 12 % du prix des produits alimentaires en octobre 2022** témoigne du rattrapage en cours, la hausse des coûts de l'énergie et des matières premières s'étant peu à peu transmise aux prix alimentaires, qui tirent eux-mêmes les prix vers le haut.

À court terme, le risque est que la contrainte budgétaire des ménages les détourne encore davantage des produits fabriqués en France au profit de productions plus accessibles, dégradant de nouveau la balance agroalimentaire du pays. Si, au contraire les producteurs et transformateurs prennent sur eux, en ne répercutant pas la hausse des coûts, ce sont les marges, les investissements et, *in fine*, la productivité agricole, qui risquent de diminuer.

À long terme, en déstabilisant l'écosystème agricole, la crise risque de retarder l'atteinte des objectifs de souveraineté alimentaire et de transition agro-écologique. À titre d'exemple :

- les **chambres d'agriculture**, maillon essentiel de l'animation territoriale et du conseil aux agriculteurs, n'ont pas bénéficié d'une hausse de leur subvention pour charge de service public ni d'une hausse de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB), malgré les hausses des rémunérations auxquelles elles ont consenti face à l'inflation, fortement encouragées par le ministère ;

Amendement : compenser le réseau des chambres d'agriculture pour la hausse de 2,75 % des rémunérations imposée par le ministère de l'Agriculture, mais non financée par l'État.

- en raison de son emprise immobilière et de ses dispositifs expérimentaux (chambres climatiques, animaleries en ambiance contrôlée...), l'**INRAE** (essentiellement financé sur la mission « Recherche ») devrait connaître des surcoûts de l'ordre de 35 M€ en 2023. En attendant le Fonds de compensation du surcoût de l'énergie annoncé par le ministère de la recherche, ce sont des projets innovants de recherche qui sont fragilisés.

La crise énergétique comporte enfin des conséquences parfois insoupçonnées, sur certaines filières, en raison d'un **conflit d'usages** entre alimentation et biocarburants.

Levures : un conflit d'usages avec les biocarburants qui gonfle

Les rapporteurs ont été alertés par la Chambre syndicale française de la levure (CSFL) sur **l'article 8 du PLF**, par lequel le Gouvernement entend porter le pourcentage national cible **d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports**, pour certains coproduits sucriers, de 1 à 1,1 %. Son non-respect entraîne le paiement d'une taxe, la TIRUERT.

À l'heure où les prix des carburants flambent, rendant l'incitation du marché déjà forte pour la destination biocarburants, le Gouvernement surenchérit et prend **le risque de détourner les coproduits sucriers de leur débouché historique, la filière levure française. Leader mondiale de ce secteur**, celle-ci a récemment été contrainte, pour la première fois, d'importer du sucre brut du Brésil, alors qu'elle cherche à privilégier un approvisionnement local en coproduits sucriers (mélasses et EP2), issus de la production betteravière française. Ces matières premières sucrières servent à nourrir les levures qui entrent dans la fabrication de la levure boulangère, de l'alcool ou de produits pharmaceutiques.

Les rapporteurs ont déposé **un amendement ramenant la cible d'incorporation à 0,8 %**, pour libérer 100 000 t de coproduits en « équivalent mélasse », soit le tiers des besoins identifiés par la filière levure. La souveraineté énergétique et la souveraineté alimentaire doivent aller de pair.

C. L'IMPÉRATIF DE COMPÉTITIVITÉ, UN CAP À MAINTENIR MÊME PAR GROS TEMPS

Face à cette adversité, les désavantages compétitifs causés à l'agriculture française par certains excès de réglementation ressortent avec d'autant plus de netteté. Or, **les rapporteurs craignent que** les pouvoirs publics étant accaparés par la gestion de crises qu'ils n'ont pas suffisamment anticipées, **la compétitivité soit la grande oubliée de ce budget**.

C'est ce qui semble s'être produit pour l'exonération des cotisations patronales des exploitants agricoles pour les travailleurs occasionnels demandeurs d'emplois (TO-DE), qui arrivait à échéance fin 2022 et sur lequel le projet de loi de finances initial restait inexplicablement muet. La création d'un programme budgétaire dédié au sein de la mission AAFAR était pourtant l'occasion toute trouvée de le pérenniser. La menace annuelle d'une remise en cause du dispositif réduit, par le jeu des anticipations, l'efficacité du dispositif.

Les services du ministère indiquent que le TO-DE permet seulement de revenir au même niveau de coût du travail que l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas mais que, de ce point de vue, la France n'est toujours pas compétitive avec l'Italie, l'Espagne et plus encore la Pologne. Dans sa sagesse et de façon transpartisane, le Sénat a voté lors de l'examen du PLFSS **la pérennisation du TO-DE (amendement n° 968)**. Ciblé sur les bas salaires, le périmètre du TO-DE se réduit du reste en raison de la hausse des salaires, plus forte au niveau du SMIC, et il eût été pertinent **de relever le seuil à partir duquel s'applique la dégressivité de l'exonération** (de 1,2 à 1,25 SMIC), afin d'éviter les trappes à bas salaires.

Amendement : procéder dans l'ordre, d'abord en pérennisant le TO-DE pour redonner de l'air aux filières, et, dans un second temps seulement, évaluer scientifiquement ses effets et le ciblage à privilégier pour maximiser son impact sur les filières intensives en main-d'œuvre.

Toujours face à l'inflation, le Sénat a en outre relevé les seuils d'applicabilité du régime micro-BA et de l'exonération d'imposition sur les plus-values de cession (**amendement n° I-1595**).

En complément d'un renforcement de la déduction pour épargne de précaution, qui encourage les exploitants à se prémunir des années de « vache maigre » par la mobilisation des réserves des années de « vache grasse¹ », les rapporteurs partagent l'avis des principales organisations représentatives des exploitants agricoles que la **contractualisation** entre filières animales et végétales est l'une des clés du lissage des revenus des agriculteurs face à la volatilité des prix, encore constatée par exemple en 2022 sur le prix du porc et celui du blé. Elle est donc, grâce à la visibilité qu'elle offre, un outil de compétitivité. L'expérimentation

¹ 600 millions d'euros ont été épargnés dans ce cadre sur les trois dernières années, selon le Crédit agricole.

proposée doit permettre d'évaluer le mécanisme avant son éventuelle généralisation, dans le respect de nos engagements européens et internationaux.

Amendement : expérimenter la mise en place d'une incitation financière pour les éleveurs ou céréaliers qui s'inscrivent dans la contractualisation inter-filières.

En matière de compétitivité, l'action du programme national de développement agricole et rural (PNDAR), structurée autour de neuf thématiques prioritaires de financement et mise en œuvre par les instituts techniques, les chambres d'agriculture et les ONVAR, est cruciale.

Pour 2023, le montant prévisionnel du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des agriculteurs, affecté au compte d'affectation spécial « Développement agricole et rural » (CASDAR), est fixé à **126 millions d'euros**. À la différence du dernier exercice budgétaire, à l'occasion duquel il avait été amputé de 10 millions d'euros, ce prévisionnel est donc stabilisé nominalement. En raison de l'inflation, cette stabilisation est toutefois synonyme de diminution du prévisionnel en euros constants, rapporté à la hausse mécanique des recettes.

Ainsi, selon la Direction générale de l'enseignement et de la recherche, l'excédent de collecte sera **supérieur à 17 M€ en 2022**, et on peut présumer qu'il serait encore supérieur en 2023 avec l'inflation. Si le ministre de l'agriculture a indiqué en audition que cet excédent serait cette année encore débloqué, après 10 M€ l'an dernier, la nécessité de négocier à la fin de chaque exercice budgétaire avec Bercy rend précaire la destination agricole de ces moyens, qui proviennent pourtant d'une taxe sur le chiffre d'affaires des agriculteurs. Enfin, le manque de transparence sur les montants engagés mais non encore payés, est à déplorer.

Recommandation : donner une estimation plus réaliste des excédents de collecte dans le PLF et s'appuyer sur Chorus pour estimer plus finement les montants mobilisables.

À l'unisson avec les rapporteurs de la commission des finances, les rapporteurs pour avis des affaires économiques sont convaincus que **c'est par la science (recherche variétale, solutions d'irrigation...)** que l'agriculture française se sortira des impasses techniques auxquelles elle est confrontée, mais aussi des polémiques qu'elle subit au quotidien, nourries bien souvent par une méconnaissance de l'agronomie et de l'environnement.

3. RENFORCER LE SOUTIEN AUX AGRICULTEURS EN DÉTRESSE ET EN PARTICULIER AU MONDE DE L'ÉLEVAGE EN DIFFICULTÉ

A. L'ACCOMPAGNEMENT DES AGRICULTEURS EN DÉTRESSE NE PEUT SOUFFRIR AUCUN RELÂCHEMENT DES POUVOIRS PUBLICS

Dans la suite du rapport de Mme Férat et de M. Cabanel relatif à la prévention, à l'identification et à l'accompagnement des agriculteurs en détresse, le Gouvernement a publié une feuille de route, en novembre 2021, associant tous les acteurs du monde agricole à sa mise en œuvre.

Un an après, en raison du caractère transversal des mesures, **la transparence sur les implications budgétaires de cette feuille de route, passées l'an dernier de 30 à 42 millions d'euros, mais éclatés en diverses actions, programmes et même missions** n'est toujours pas faite. Les rapporteurs regrettent que le financement des diverses actions de ce plan ne soit pas retracé de façon exhaustive dans un document unique, ce qui serait un facteur d'amélioration de sa lisibilité. Cet effort de clarté serait en tant que tel un motif d'espoir pour les agriculteurs en difficulté, prenant conscience que de telles aides existent. Ce serait en outre un signe de l'ambition maintenue de ce plan, aidant à clarifier les responsabilités de chacun et permettant la mobilisation générale des services de l'État.

Recommandation : présenter dans un document spécifique les crédits consacrés à la feuille de route pour prévenir le mal-être des agriculteurs, aujourd'hui éparpillés, pour en faciliter le suivi, et proposer des indicateurs de performance compréhensibles du plus grand nombre.

Du reste, les rapporteurs regrettent qu'un des dispositifs centraux de cette feuille de route, l'aide à la relance des exploitations agricoles (**AREA**), dont l'enveloppe budgétaire avait été doublée l'an dernier, soit en perte de vitesse cette année (5,2 M€ cette année contre 7,1 M€ l'an dernier en crédits de paiement). Mise sur le compte d'une sous-consommation des crédits, cette baisse renvoie en réalité au phénomène du **non-recours**, alimenté par l'instabilité normative et la surcharge psychologique des agriculteurs.

C'est l'un des enseignements du rapport sur la compétitivité de la « ferme France » : si l'état normatif n'est pas un tant soit peu desserré, les enveloppes budgétaires, même élevées, resteront lestées par des lourdeurs réglementaires et des procédures limitant leur effet de levier sur l'initiative privée.

B. UN MONDE DE L'ÉLEVAGE EN PROIE AUX CRISES

Les rapporteurs souhaitent attirer la lumière sur le monde de l'élevage, durement éprouvé cette année par les aléas climatiques (**sécheresse** pour les prairies, **canicule** pour les élevages), économiques (chute de la demande d'**œufs bio** et de **porc bio**) et sanitaires (**influenza aviaire** hautement pathogène), ce qui accentue l'accélération de la **décapitalisation** observée dans plusieurs filières ces dernières années.

TVA alimentation animale

En 2021, M. Laurent Duplomb avait été le seul à alerter sur le péril que faisait courir à l'élevage le refus par le Gouvernement d'appliquer un taux de TVA réduit à l'alimentation animale. Cette mesure est importante pour la trésorerie des opérateurs, mais est sans aucune conséquence budgétaire. L'article 5 *quinquies* du projet de loi de finances 2023¹, introduit par amendement à l'Assemblée nationale, revient sur cette erreur qui a bien failli mettre en péril la pérennité de la filière porcine, en grande difficulté cet hiver. Les rapporteurs du Sénat se félicitent que leur connaissance de la réalité des entreprises ait permis d'alerter sur cette difficulté.

Le focus thématique de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale consacré au **service de remplacement**, reprend certaines des recommandations du **rapport de Mme Férat et de M. Cabanel sur l'accompagnement des agriculteurs en détresse**, dans le but d'accorder un répit pour les agriculteurs devant travailler chaque jour de l'année sur leur exploitation. Le PLF transmis au Sénat n'a toutefois pas été modifié en ce sens.

Pour traduire concrètement cette **communauté parlementaire**, les co-rapporteurs pour avis ont fait adopter un amendement (n° I-1597) portant **de 50 à 66 % le crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement**, et **de 60 à 66 % en cas de maladie ou d'accident du travail**², afin d'accroître l'attractivité des métiers de l'agriculture et ainsi aider au renouvellement des générations. Cette hausse est aussi destinée à faire pièce aux explications culturalistes parfois faciles, selon lesquelles ce sont les agriculteurs qui refuseraient de s'arrêter.

La pression psychologique subie par les agriculteurs vaut en particulier pour les éleveurs, qui ont besoin d'un répit durant l'année

Cette incitation fiscale (article 200 *undecies* du code général des impôts), à l'effet d'aubaine limité puisque plafonnée à 14 jours par an, bénéficie aujourd'hui à 31 647 ménages au total, dont plus d'un tiers pour maladie ou accident du travail, en moyenne à hauteur de 700 € par ménage et par an. L'évolution proposée par les rapporteurs aurait un coût inférieur à 5 M€.

Amendement : pérenniser le crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour certains agriculteurs, et porter son taux à 66 %, quel qu'en soit le motif, dans la limite de 14 j/an.

¹ Articles 278-0 *bis* et 278 *bis* du code général des impôts.

² Le taux unique se justifie par l'effet préventif des congés, avant qu'une maladie ou un accident du travail ne surviennent.

L'activation de ce levier n'exonère pas d'une réflexion sur la mise à niveau, tant quantitative que qualitative, de l'offre de remplacement. Plus généralement, c'est tout l'écosystème de l'activité en milieu rural qui doit s'améliorer.

Face à la désertification vétérinaire, qui témoigne des fragilités de l'élevage, les rapporteurs s'interrogent sur le niveau de l'enveloppe consacrée aux **stages tutorés** vétérinaires en zones rurales. Celle-ci passe en effet de 700 000 € en AE (630 000 € en CP) en 2022, à 550 000 € (480 000 €) en 2023, soit une **diminution de près de 25 % en crédits de paiement**. Le ministère de l'agriculture l'explique par une diminution des indemnités versées aux cliniques d'accueil des stagiaires, qui profitaient d'un effet d'aubaine. **Les rapporteurs considèrent que ces 150 000 € récupérés à juste titre, tout à fait modiques, auraient dû être mobilisés pour financer de nouveaux stages tutorés**. En effet, la croissance continue des effectifs des promotions des écoles vétérinaires qui permet quantitativement de faire face à la hausse des besoins en « canine », n'épuise pas la problématique des crises de vocation en « rurale ».

S'agissant enfin des moyens affectés à la biosécurité, les rapporteurs se félicitent de la hausse des crédits sur le programme 206 pour mettre en place un système d'information de l'alimentation et se conformer à la « loi de santé animale », règlement européen entré en vigueur en avril 2021, renforçant et harmonisant la surveillance des épizooties. En complément de ce volet préventif, ils notent avec satisfaction que l'équarrissage bénéficie d'une enveloppe supplémentaire, les travaux du groupe d'études Élevage du Sénat ayant bien montré la nécessité de maintenir des surcapacités face au risque notamment de peste porcine africaine (PPA). Ils regrettent néanmoins **que la modernisation des bases d'identification animale, pourtant indispensable face aux épizooties, soit sous-financée à hauteur de 6 M€, la plupart des appels à projet étant de ce fait non pourvus**.

Amendement : financer le déploiement de la numérisation et de l'adaptation des différentes bases d'identification animale à la loi de santé animale (LSA).

S'agissant de **l'influenza aviaire**, les rapporteurs regrettent que le Gouvernement n'ait pas eu plus tôt le courage d'imposer la recherche sur la vaccination comme la priorité, face à la frilosité de filières qui en redoutaient l'impact réglementaire pour leurs exportations dans les pays tiers. Les rapporteurs font remarquer que la production française de volaille étant essentiellement destinée au marché domestique, ces craintes étaient largement infondées.

Si pour l'influenza aviaire, les verrous ne sont plus budgétaires, mais réglementaires au niveau européen, et diplomatiques avec nos partenaires commerciaux et au sein de l'Organisation mondiale de la santé animale, il convient d'anticiper dès à présent les prochaines crises en faisant augmenter le ratio « dépenses préventives/dépenses curatives » par **un effort supplémentaire dans la recherche sur la vaccination**.

Amendement : multiplier par dix le million d'euros dédiés à la recherche de vaccins contre les épizooties, afin d'anticiper d'éventuelles crises similaires à l'influenza aviaire.

4. LA FORÊT FRANÇAISE AU DÉFI DE LA DYNAMISATION DE SA GESTION ET DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La forêt française a été durement éprouvée en 2022, à cause des incendies exceptionnels de l'été, brûlant 70 000 hectares contre 15 000 hectares par an en moyenne sur les dernières années, mais aussi en raison d'épisodes de grêle et de la poursuite du dépérissement de certaines essences à cause d'insectes ravageurs. **Égrenées ces dernières semaines, les annonces du Gouvernement méritent une présentation plus détaillée et cohérente, s'agissant notamment des modalités de financement du reboisement et de diversification des essences**.

L'enveloppe de 10 M€ ouverte en première lecture à l'Assemblée nationale pour l'Office national des forêts (ONF) permet d'initier le financement d'un plan de redressement sur trois ans des moyens de défense des forêts contre l'incendie (outils de surveillance, véhicules de

patrouille). 3,3 M€ traduisent **partiellement** l'engagement du Gouvernement d'une annulation du schéma d'emplois de - 80 ETP de l'ONF, demandée cet été par la Fédération nationale des communes forestières, l'Association des maires ruraux de France et la mission de contrôle conjointe du Sénat sur la prévention des feux de forêt. **Elle n'en laisse pas moins 20 ETP à la charge de l'ONF.** Le Gouvernement présente ces postes comme pérennes alors que les recettes de l'ONF, liées au cours du bois-d'œuvre, seront tirées vers le bas l'an prochain par la faible dynamique de la construction. En outre, le Gouvernement semble surestimer les bénéfices attendus pour l'établissement du développement de la contractualisation.

- **Dans un souci de sincérité budgétaire**, les rapporteurs appellent donc le Gouvernement à financer les 20 ETP restants, ce qui n'exonère pas l'ONF de la poursuite de sa réorganisation interne, afin d'améliorer la qualité du service rendu aux communes, en augmentant notamment le ratio « postes sur le terrain/postes dans les bureaux » à l'échelle de chaque unité territoriale.

Les rapporteurs tiennent enfin à rappeler que c'est la **forêt privée** qui a brûlé à plus de 90 % cet été. Partant, ils appellent à renforcer les moyens du Centre national de la propriété forestière (CNPFF) à hauteur de 20 ETP, pour déployer un réseau de référents DFCl et accroître l'animation territoriale pour dynamiser la gestion de la gestion privée. La sylviculture est le premier des pare-feux pour la forêt et une source de revenus pour son entretien.

Amendements : financer les 20 ETP annoncés mais non financés pour l'Office national des forêts et créer 20 ETP au sein du Centre national de la propriété forestière, dans les deux cas pour dynamiser la gestion de la forêt et améliorer la défense des forêts contre les incendies.

À cette même fin, les rapporteurs soutiennent la **pérennisation du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI)** et le relèvement de surface minimale pour en bénéficier, encourageant la constitution d'unités plus cohérentes de gestion.

POUR EN SAVOIR +

- **Rapport** sur la compétitivité de la ferme France, de MM. Laurent Duplomb, Pierre Louault et Serge Mérillou (commission des affaires économiques), septembre 2022.
- **Rapport** sur la prévention, l'identification et l'accompagnement des agriculteurs en situation de détresse, de M. Henri Cabanel et Mme Françoise Férat (commission des affaires économiques), mars 2021.
- **Rapport** sur la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, de M. Jean Bacci, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Pascal Martin et Olivier Rietmann (commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et développement du durable), août 2022.



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)

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Consulter le dossier législatif :

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

