

N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 4

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteurs spéciaux :
MME ANNE-LAURE CATTELOT et M. HERVÉ PELLOIS,
Députés

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
DONNÉES CLÉS	6
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET MINISTÉRIEL EN HAUSSE ET UNE MONTÉE EN CHARGE DU PLAN DE RELANCE	9
I. PROGRAMME <i>COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ</i>	9
A. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ENCOURAGEANT	10
B. DES CRÉDITS D'INTERVENTION PRÉSERVÉS SUR LE CHAMP MINISTÉRIEL ET UN EFFORT ACCRU SUR LE PLAN DE RELANCE	11
1. La performance économique et la transition environnementale des exploitations agricoles.....	12
a. L'action 21 Adaptation des filières à l'évolution des marchés	12
b. L'action 23 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	13
c. L'action 24 Gestion équilibrée et durable des territoires	15
2. La compensation des contraintes rencontrées par les agriculteurs	18
a. La provision pour aléas	18
b. L'action 22 Gestion des crises et des aléas de la production agricole	19
c. L'action 25 Protection sociale	20
3. Des moyens supplémentaires pour la filière de la forêt et du bois	21
4. La légère hausse du soutien à la pêche et à l'aquaculture.....	22
C. DES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS EN AUGMENTATION, MALGRÉ UN SCHÉMA D'EMPLOIS SOUS TENSION.....	23
D. UN VOLUME DES DÉPENSES FISCALES QUI ÉQUIVAUT AUX TROIS QUARTS DE CELUI DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	26
II. PROGRAMME <i>SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION</i>	27
A. UNE MAQUETTE DE PERFORMANCE RECONDUITE	28
B. DES PRÉROGATIVES COUVRANT TOUT LE SPECTRE DE LA PRODUCTION ET DE LA CONSOMMATION ALIMENTAIRES.....	29
1. Les interventions en matière végétale.....	29

2. Les interventions en matière animale	30
3. La protection de la chaîne alimentaire humaine	31
4. Les crédits de soutien.....	32
C. UN OPÉRATEUR AUX RESSOURCES CONTRAINTES MALGRÉ L'EXPANSION DE SES MISSIONS.....	33
III. PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE.....	34
DEUXIÈME PARTIE : DES CRÉDITS RECONDUITS POUR LE COMPTE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	37
I. UNE ENVELOPPE MAINTENUE POUR DES ORIENTATIONS RÉVISÉES	37
A. UN PLAFOND DE DÉPENSES VRAISEMBLABLEMENT SOUS-ESTIMÉ...	37
B. UN CHAMP D'INTERVENTION PLUS LISIBLE	39
C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE REMANIÉS.....	40
II. PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT	41
III. PROGRAMME RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION	42
EXAMEN EN COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	45
ANNEXE 1 : LES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE.....	47
ANNEXE 2 : L'AGRICULTURE DANS LE « BUDGET VERT ».....	49

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la date limite pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires était fixée au 10 octobre 2021.

À cette date, **59 % des réponses** étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Au titre de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, le Gouvernement demande pour 2022 l'ouverture de **3,01 milliards d'euros** en crédits de paiement, soit 1,1 % de moins que l'enveloppe initiale de l'exercice en cours.

Le volet agricole et piscicole du plan de relance prévoit en outre une enveloppe de 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement sur deux ans et de **770,5 millions d'euros** en crédits de paiement en 2022. Les rapporteurs spéciaux se réjouissent d'avoir obtenu une majoration de dix points pour les aides au renouvellement des agroéquipements au profit des structures collectives. Une fois pris en compte ces montants, **le budget du ministère de l'agriculture et de l'alimentation atteint 3,9 milliards d'euros en 2022, soit une hausse de 9 % par rapport à 2021 et de 29,5 % par rapport à 2020.**

Le **programme 149 Compétitivité et durabilité** comprend 1,8 milliard d'euros (+ 1,1 % à périmètre constant). Trois axes forts sont présentés :

– les contreparties à la politique agricole commune (PAC) pour 491 millions d'euros et à la politique commune des pêches (PCP) pour 38 millions d'euros ;

– la préservation des dotations pour les exploitants, avec près de 315 millions d'euros en faveur de la structuration des filières, de la modernisation des exploitations et du renouvellement des générations d'agriculteurs ;

– les investissements en matière de transition agroécologique, avec près de 280 millions pour les mesures agroenvironnementales et climatiques, les aides à la conversion vers l'agriculture biologique et trois allègements fiscaux *ad hoc*.

Doit aussi être saluée la nouvelle hausse de 27 millions d'euros de l'action *Gestion durable de la forêt*, complétée par 108 millions d'euros au titre du plan de relance.

Le **programme 206 Sécurité sanitaire**, doté de 611 millions d'euros (+ 2,1 %), finance les démarches visant à renforcer la durabilité de l'alimentation et à prévenir les maladies végétales ou animales, ainsi qu'à limiter leurs effets sur les activités humaines, en contrôlant l'utilisation des pesticides ou biocides et le respect du bien-être animal.

Les rapporteurs spéciaux soulignent que l'excellence des travaux de l'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES), reconnue au point qu'elle coordonne d'importants chantiers européens, ne peut être préservée qu'avec une revue de ses ressources et de ses emplois.

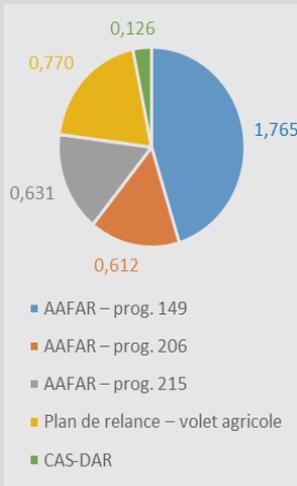
Le **programme 215 Conduite et pilotage**, atteignant 631 millions d'euros (+ 0,2 %), est constitué à 90 % de dépenses de personnel. Les effectifs s'élèvent à 11 752 (+ 260) pour les administrations et à 13 444 (– 202) sous plafond et 1 280 (+ 285) hors plafond pour les dix opérateurs.

Enfin, le **compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural** voit son enveloppe reconduite à **126 millions d'euros**. Alors que la capitalisation sur la recherche et l'innovation des chambres d'agriculture, des instituts techniques et des organismes à vocation agricole et rurale doit être vue comme une priorité et qu'une nouvelle programmation pluriannuelle s'ouvre, les rapporteurs spéciaux notent avec satisfaction l'annonce d'un abondement supplémentaire de 10 millions d'euros en 2021 mais réitèrent, dès 2022, leur appel à ce que le Gouvernement mobilise les 93,2 millions d'euros de solde du compte spécial.

DONNÉES CLÉS

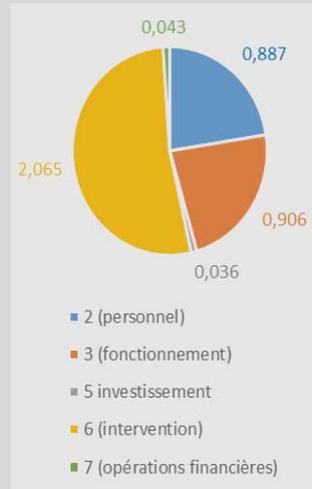
RÉPARTITION DES CP PAR DESTINATION

(en milliards d'euros)



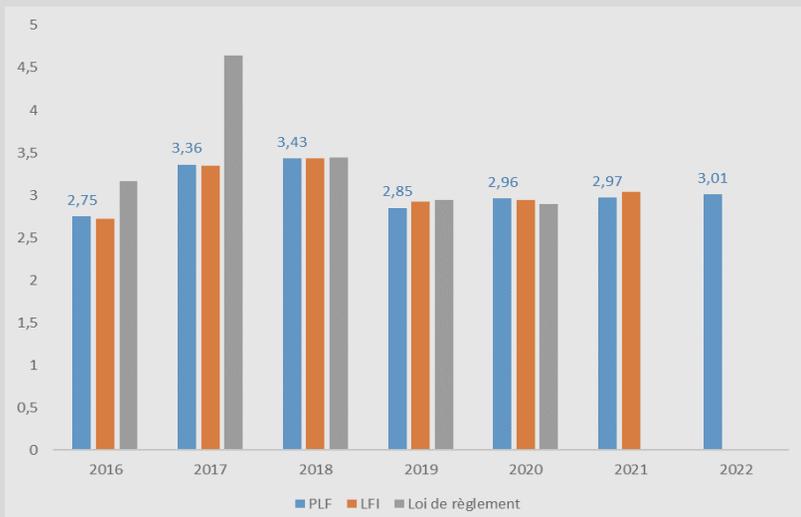
RÉPARTITION DES CP PAR NATURE

(en milliards d'euros)



PRÉVISION ET CONSOMMATION DES CP (AAFAR)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les projets et rapports annuels de performances pour 2016 à 2022.

INTRODUCTION

Ce rapport spécial aborde trois unités de vote : la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR), les crédits dédiés à l'agriculture au sein de la mission *Plan de relance* et le compte d'affectation spéciale (CAS) *Développement agricole et rural* (DAR). Son champ est de **3,9 milliards d'euros**.

La mission AAFAR est composée des programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*, 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* ⁽¹⁾ et 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*

Au titre de la mission AAFAR – fonds de concours (FDC) compris –, le Gouvernement sollicite pour 2021 l'ouverture de 3,03 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de **3 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP), soit respectivement 0,2 % de plus et 1,1 % de moins qu'en 2021.

Le volet agricole et piscicole du *Plan de relance* porte 1,17 milliard d'euros en AE (ouvertes en 2021) et **770,46 millions d'euros** en CP.

Le CAS-DAR comprend les programmes 775 *Développement et transfert en agriculture* et 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*. La demande d'ouverture s'élève à **126 millions d'euros** en AE et en CP, soit un montant identique à celui de 2021, mais en recul de 7,4 % par rapport à 2019.

ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution
P. 149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture</i>	1 792,63	1 755,03	- 1,0 %	1 810,98	1 764,62	- 2,6 %
P. 206 <i>Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation</i>	599,94	614,26	+ 2,4 %	598,75	611,38	+ 2,1 %
P. 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	632,87	641,61	+ 1,4 %	629,53	630,91	0,2 %
Total pour la mission AAFAR	3 025,44	3 030,90	0,2 %	3 039,26	3 006,91	- 1,1 %
Volet agricole et piscicole de la mission Plan de relance	1 174,00	0,0	- 100,0 %	398,40	770,46	+ 93,4 %
P. 775 <i>Développement et transfert en agriculture</i>	60,07	60,48	+ 0,7 %	60,07	60,48	+ 0,7 %
P/ 776 <i>Recherche appliquée et innovation en agriculture</i>	65,93	65,52	- 0,6 %	65,93	65,52	- 0,6 %
Total pour le CAS DAR	126,00	126,00	=	126,00	126,00	=
Total pour le présent rapport	4 325,44	3 156,90	- 27,0 %	3 563,66	3 903,37	+ 9,0 %

Source : projets annuels de performances annexés au PLF pour 2022.

(1) Le programme 206 a fait l'objet, sur les PLF pour 2018 à 2021 et les PLR pour 2017 à 2020, l'objet d'un rapport spécial distinct (annexe n° 5 de M. Michel Lauzanne aux rapports successifs du rapporteur général).

Ainsi budgétés, les crédits confirment la **démarche de sincérisation** engagée depuis le début de la législature, que manifeste notamment la **reconduction à hauteur de 190 millions d’euros de la provision pour aléas**, établie pour la première fois par la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, et dont le montant paraît avoir été calculé au plus juste pour à la fois apporter une première réponse immédiate en cas d’apparition d’une crise majeure et tenir compte des **refus d’apurement** que la Commission européenne pourrait notifier au sujet de certaines aides.

Enfin, la mission et ses opérateurs porteront en 2022 un total de respectivement 11 752 et 14 724 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 260 (+ 2,3 %) et 83 (+ 0,6 %) de plus que l’année précédente.

*
* *

Avec 3,9 milliards d’euros en CP, ces trois unités de vote ne portent néanmoins qu’une **part minoritaire des concours publics à l’agriculture française**, lesquels comprennent également les moyens de l’enseignement technique agricole (1,5 milliard d’euros)⁽¹⁾, des allègements fiscaux et sociaux (7,4 milliards d’euros), les charges de la Mutualité sociale agricole (13,7 milliards d’euros pour le régime des non-salariés et 12 milliards d’euros pour celui des salariés en 2021), les financements attribués par l’Union européenne (9,9 milliards d’euros) et les compléments votés par les régions (284 millions d’euros).

(1) Annexe n° 23 de Mme Catherine Osson au rapport n° 4524 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET MINISTÉRIEL EN HAUSSE ET UNE MONTÉE EN CHARGE DU PLAN DE RELANCE

Après une année 2020 et un début d'année 2021 marqués par les profonds déséquilibres au plan du produit intérieur brut (PIB), de l'emploi, des recettes et des dépenses publiques dus à l'épidémie de covid-19, l'exercice à venir continuera à accompagner la sortie de crise ⁽¹⁾.

Comme en 2021, le PLF pour 2022 comporte une mission *Plan de relance* destinée à soutenir la reprise de l'activité et à accélérer la croissance du pays au cours de la prochaine décennie ⁽²⁾. Avec 1,17 milliard d'euros en AE et **770,46 millions d'euros** en CP, l'agriculture et la pêche comptent pour 3,2 % du plan de relance.

En complément, le 12 octobre dernier, le Président de la République a annoncé un plan d'investissements intitulé *France 2030*.

Par simplicité, les rapporteurs spéciaux commenteront ensemble :

– les programmes 149 *Compétitivité et durabilité* et 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* ;

– une partie de l'action 5 *Transition agricole* et de l'action 6 *Mer* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* ⁽³⁾.

I. PROGRAMME COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ

Doté de 1,78 milliard d'euros en AE et **1,77 milliard d'euros** en CP pour 2022, le programme 149 représente 58,7 % du poids de la mission AAFAR.

La programmation pour 2022 témoigne des priorités de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) :

– la sanctuarisation des dotations profitant directement aux agriculteurs, soumis à la pression des aléas naturels et de la concurrence internationale ;

– le soutien au renouvellement des générations ;

– la modernisation des équipements et la transition agroécologique ;

– l'encouragement des filières sylvicole et piscicole et aquacole.

(1) Tome I du rapport n° 4524 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

(2) Annexe n° 45 de MM. le président Éric Woerth et Laurent Saint-Martin au rapport n° 4524 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

(3) Ci-après : le « volet agricole du plan de relance ».

A. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ENCOURAGEANT

Après l'ajout ou la modification de quatre items en 2021, le PAP pour 2022 supprime l'indicateur sur le coût de gestion des aides de la PAC : « faute [pour le MAA] d'être en capacité de fournir des données fiables » à cause de l'évolution du cadre comptable ⁽¹⁾, il était vierge depuis trois ans.

- Onze des treize indicateurs font apparaître des résultats positifs ou une dégradation temporaire s'expliquant par la crise économique et sanitaire.

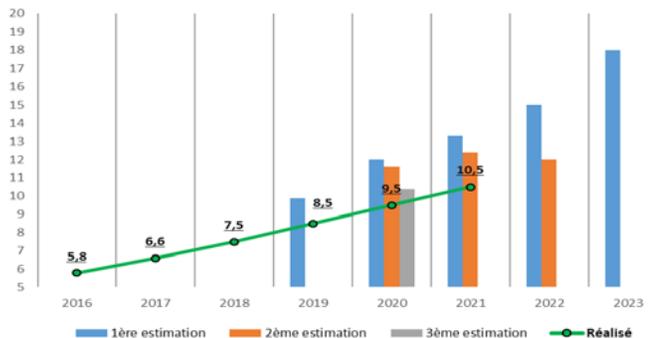
Il en va par exemple ainsi de la performance des entreprises ayant bénéficié d'une aide à l'installation ou du plan de compétitivité, des critères mesurés sur la forêt ou encore des contrôles en matière de pêche (cf. *infra*).

- Deux indicateurs appellent un commentaire plus critique.

Si la **part de la surface agricole utile cultivée selon le mode biologique** a considérablement progressé depuis 2012 (3,2%), les dernières prévisions confirment le décrochage déjà affiché précédemment et le taux pour 2022 s'établirait à 12 %, au lieu des 15 % visés.

ÉVOLUTION DU TAUX DE SURFACE EN BIO ENTRE 2016 ET 2023

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les projets et rapports annuels de performances pour 2016 à 2022.

Pour les rapporteurs spéciaux, la prochaine PAC devra amplifier les effets de la loi dite EGALIM ⁽²⁾ et permettre d'atteindre la cible de 18 % en 2027.

Ensuite, la reconduction à 31,7 % de la part des bénéficiaires d'une **indemnité compensatoire de handicap naturel** (ICHN) parmi les demandeurs d'aides au titre de la PAC pour chacune des années de 2019 à 2022 paraît conventionnelle et gagnera à être rapidement actualisée.

(1) Décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations.

(2) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

B. DES CRÉDITS D'INTERVENTION PRÉSERVÉS SUR LE CHAMP MINISTÉRIEL ET UN EFFORT ACCRU SUR LE PLAN DE RELANCE

À l'échelle du programme 149, le PLF pour 2022 prévoit 1,8 milliard d'euros en AE (-1 %) et 1,7 milliard d'euros en CP (-2,6 %), la baisse par rapport à la LFI pour 2021 tenant à l'extinction progressive de prêts et à la non reconduction d'une exonération qui était compensée à la CCMSA (*cf. infra*).

Sur un périmètre comparable – de PLF à PLF –, le programme 149 affiche en revanche une hausse de 48,7 millions d'euros en AE (+2,8 %) et de près de 20 millions d'euros en CP (+1,1 %).

De surcroît, le volet agricole et piscicole du plan de relance prévoit 770,5 millions d'euros en CP en 2022 (soit un quasi-doublement), dont 549,4 millions d'euros prolongent les interventions du programme 149.

Une fois pris en compte ces montants, le budget dédié par le MAA aux exploitations atteint 2,3 milliards d'euros.

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU P. 149 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution
21 Adaptation des filières à l'évolution des marchés	217,93	222,48	+ 2,1 %	217,93	222,70	+ 2,2 %
22 Gestion des crises et des aléas de la production agricole	5,09	8,81	+ 73,2 %	5,09	8,81	+ 73,2 %
23 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	110,25	96,14	- 12,8 %	133,02	110,01	- 17,3 %
24 Gestion équilibrée et durable des territoires	452,69	475,62	+ 5,1 %	445,91	451,69	+ 1,3 %
25 Protection sociale	207,37	130,37	- 37,1 %	207,37	130,37	- 37,1 %
26 Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	246,65	276,82	+ 12,2 %	248,99	276,20	+ 10,9 %
27 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	504,79	516,89	+ 2,4 %	504,79	516,89	+ 2,4 %
28 Pêche et aquaculture	47,86	47,90	+ 0,1 %	47,87	47,91	+ 0,1 %
Totaux pour le P. 149	1 792,63	1 775,03	- 1,0 %	1 810,98	1 764,62	- 2,6 %
5 Transition agricole	1 124,00	0,00	- 100 %	390,00	730,32	+ 87,2 %
6 Mer ⁽¹⁾	50,00	0,00	- 100 %	8,40	40,14	+ 377,9 %
Volet agricole et piscicole de la mission Plan de relance	1 174,00	0,00	- 100 %	398,40	770,46	+ 93,4 %

Source : projets annuels de performances annexé au PLF pour 2022.

(1) Il est ici question de la ligne « pêche et aquaculture ». Pour la ligne « verdissement des ports et de la flotte », voir l'annexe n° 16 de M. Saïd Ahamada au rapport n° 4524 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

1. La performance économique et la transition environnementale des exploitations agricoles

Les actions 21, 23 et 24 constituent le cœur du programme 149.

a. L'action 21 Adaptation des filières à l'évolution des marchés

Cette action est dotée de 222,7 millions d'euros en CP. Son but est d'agir sur l'adéquation entre l'offre agricole française et la demande des marchés.

- Cinq axes structurent l'action 21 : (a) la valorisation et la promotion des produits, notamment *via* le développement des **signes de qualité** tels que les labels (bio, etc.), appellations d'origines contrôlées ou indications géographiques protégées ; (b) l'organisation économique et la **modernisation** des filières, avec des interventions conduites pour la plupart par l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), l'Office pour le développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) et l'Agence de services et de paiement (ASP) ; (c) la **compétitivité** des entreprises de transformation et de commercialisation des produits ; (d) le soutien aux entreprises pour favoriser la présence française à l'international, notre pays étant le **sixième exportateur mondial** dans cette branche ; et (e) certaines **aides en cas de crise**.

- Doit en particulier être soulignée l'ampleur, reconduite à l'identique, des soutiens apportés aux **exploitations ultramarines** :

- la filière de la canne à sucre, bénéficiera en 2022 de 124,4 millions d'euros d'aides assurées par l'ODEADOM et l'ASP, dont 38 millions d'euros pour accompagner les producteurs dans leur adaptation à la fin des quotas et 20,4 millions d'euros au titre du programme européen d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) ;

- une autre ligne, ouverte en 2009 par le conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), allouera 45 millions d'euros à des actions spécifiques comme l'importation d'animaux vivants ou la mise à niveau technologique ;

- le cofinancement national aux concours du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) soutiendra l'élevage, la diversification végétale et le secteur du rhum pour 3,1 millions d'euros ;

- un plan administratif *ad hoc* apporte 2,5 millions d'euros à la Guyane.

- Enfin, les montants du **fonds de structuration « avenir bio »** ont été portés de 4 à 6 puis 8 millions d'euros entre 2018 et 2020. Depuis sa création en 2008, il a accompagné 139 projets, pour une dépense de 50 millions d'euros.

Avec les 10 millions d'euros du plan de relance, répartis sur deux exercices, le fonds dispose de 13 millions d'euros. Sur ce complément, ont été engagés 4,8 millions d'euros pour les douze projets déjà sélectionnés, tandis que quatorze dossiers supplémentaires ont été déposés qui, s'ils étaient tous retenus, représenteraient une aide de 7,7 millions d'euros.

b. L'action 23 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles

Cette action porte 110,1 millions d'euros. Partant du principe que renouveler les générations agricoles est une condition essentielle au dynamisme des territoires ruraux, le programme 149 apporte une assistance aux exploitations à chaque cycle de vie : installation, développement et cessation d'activité.

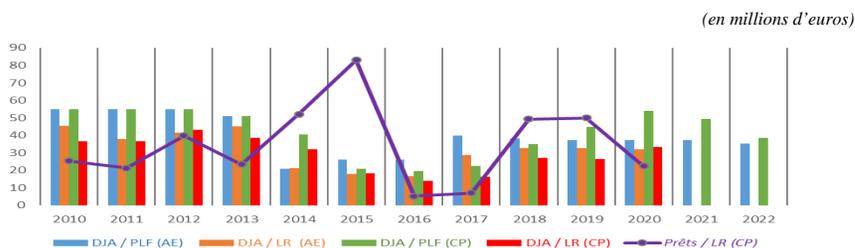
- En premier lieu, au moment de l'installation, les agriculteurs peuvent suivre des **stages de préparation** à leur future activité. Une enveloppe de 2,5 millions d'euros permet d'indemniser les maîtres exploitants accueillant ces modules et les bourses des participants.

Le volet agricole du plan de relance prévoit 10 millions d'euros afin de permettre aux agriculteurs qui s'installent de faire réaliser un **bilan carbone** de leur exploitation et de les aider à améliorer sa performance environnementale.

Ils peuvent également bénéficier d'une aide de trésorerie, la **dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)**, qui représente 38,7 millions d'euros en 2022. Créé en 1973 et revalorisé en 2017, l'apport est conditionné à l'inscription dans une formation et au respect de certains engagements, tels que la mise aux normes de l'exploitation et son maintien pendant au moins quatre ans. Le montant de base de la DJA varie de 8 000 à 36 000 euros selon le lieu d'installation (plaine, zone défavorisée ou montagne) et peut aussi être modulé en fonction de l'effort de reprise ou augmenté par des décisions des conseils régionaux.

Les rapporteurs spéciaux ont noté l'inquiétude du syndicat des Jeunes agriculteurs face à la baisse des CP de la DJA (49,5 millions d'euros en 2021).

VARIATION DES CRÉDITS DE LA DOTATION AUX JEUNES AGRICULTEURS DEPUIS 2010



Source : commission des finances d'après les projets et rapports annuels de performances pour 2010 à 2022.

L'explication tient à l'extinction progressive des restes à payer pour les prêts bonifiés, supprimés en 2017, mais il est vrai que les PAP et les RAP manquent de lisibilité sur la question : au stade de l'autorisation, les prêts sont fondus avec la DJA, quand les crédits de la catégorie distincte qui apparaît dans chaque projet de loi de règlement sont au mieux indiqués comme provenant, pour une fraction non précisée, de cette DJA, et de reports de l'exercice précédent ou de sous-consommations rattachées aux actions *Forêt* et *Pêche* – voire, certaines années, simplement à « divers dispositifs ».

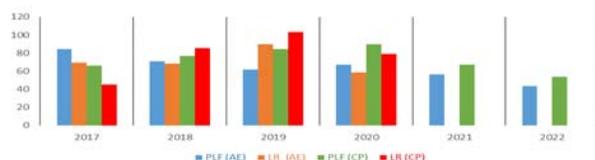
La DJA est complétée par un abattement de 55 millions d’euros sur les bénéfices et d’un dégrèvement d’office de 10 millions d’euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFNB).

● En deuxième lieu, la modernisation des entreprises repose sur 53,8 millions d’euros, fléchés vers le **plan de compétitivité et d’adaptation des exploitations agricoles (PCAE)**, le **fonds de prêts sans garantie pour la méthanisation**, piloté par la Banque publique d’investissement (Bpifrance), et la **garantie bancaire**, géré par le Fonds européen d’investissement (FEI).

L’attention des rapporteurs spéciaux a été appelée par les élus de plusieurs régions sur la baisse de l’enveloppe de modernisation, car ces collectivités seront chargées de l’ensemble des mesures non surfaciques de la PAC dès 2023. Il existe un désaccord sur les effectifs d’agents de l’État qui devront être transférés, chiffrés à 350 ou 400 par le MAA et à environ 700 par les régions.

VARIATION DES CRÉDITS DE MODERNISATION DEPUIS 2017

(en millions d’euros)



Source : commission des finances d’après les projets et rapports annuels de performances pour 2017 à 2022.

Le MAA justifie cette diminution par le fait que « le fonds d’aval pour les entreprises agroalimentaires ne sera finalement pas mis en œuvre » – d’autres outils étant plus adaptés à ces industries – et que ses moyens sont redéployés.

Par ailleurs, l’ASP dispose d’un budget de 1,5 million d’euros sur lequel s’appuie l’**investissement matériel et immatériel des coopératives d’utilisation de matériel agricole (CUMA)**, la compensation des restes à payer au titre des prêts à moyen terme spéciaux (MTS-CUMA) clos en 2015, des aides au foncier dans les DOM et des prêts spéciaux.

Après 107 millions d’euros en 2021, le plan de relance allouera 135 millions d’euros au renouvellement et au développement des **agroéquipements**. Les investissements sont déclinés en trois axes en faveur (a) de la conversion vers des matériels durables, à la fois moins dépendants aux ressources phytosanitaires et adaptés à de nouvelles pratiques, telles que les cultures combinées ou le renforcement de la couverture des sols, (b) de la protection contre les aléas climatiques et de la gestion collective de l’eau – déjà 29,5 millions d’euros ont été engagés pour 2 220 dossiers – et (c) de la conception d’outils de biocontrôle. **Les rapporteurs spéciaux se félicitent que la clef de répartition des aides du plan de relance accorde une majoration de 10 points aux structures collectives, telles les coopératives d’utilisation de matériel agricole (CUMA).**

• En troisième et dernier lieu, des transferts accompagnent la fin d'activité des chefs d'entreprises agricoles.

Si elle n'enregistre plus de nouveaux bénéficiaires depuis 1991, l'**indemnité viagère de départ** (IVD), versée par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) bénéficie encore à d'anciens affiliés. La liquidation de droits antérieurement acquis mobilisera 12,3 millions d'euros en 2022 (– 4,2 millions d'euros).

Les agriculteurs contraints de cesser leur activité pour des motifs économiques sont aussi susceptibles de toucher une **aide à la réinsertion professionnelle** (ARP). Cette enveloppe de 1,2 million d'euros tient lieu de revenu de remplacement : en effet, les entrepreneurs agricoles ne cotisent pas à un régime d'assurance chômage.

Dans le cadre du plan de relance, est prévu à hauteur de 38 millions d'euros en 2021 puis 71 millions d'euros en 2022 un **programme de soutien pour la diversification des cultures protéiniques végétales** – colza, tournesol, soja, lin, olive, pois et pois chiche, blé, fêverole, lupin, lentille, luzerne, algues, etc. – dont l'intérêt écologique et nutritionnel devrait justifier une part plus importante dans l'alimentation humaine, mais dont la consommation déjà massive par les animaux d'élevage provient, dans la moitié des cas, d'importations.

c. L'action 24 Gestion équilibrée et durable des territoires

Les crédits de cette action s'élèvent à 451,7 millions d'euros.

• Premièrement, les **mesures agroenvironnementales et climatiques** (MAEC) et les **aides à l'agriculture biologique** disposeront en 2022 d'une enveloppe de 145 millions d'euros en AE et de 121,1 millions d'euros en CP.

Conformément aux directives dites « Natura 2000 »⁽¹⁾ et « eau »⁽²⁾, les MAEC proposent un accompagnement contractuel aux exploitations agricoles dans leur transition vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement : en contrepartie du suivi d'un cahier des charges, le bénéficiaire perçoit une aide dont le niveau est établi en fonction des surcoûts ou pertes de revenus engendrés par le choix d'un mode de production non-conventionnel.

Les aides au bio ont dernièrement connu deux modifications : initialement imputées sur le premier pilier de la politique agricole commune (PAC), elles relèvent depuis 2015 du second ; en 2018, le ministère a décidé de centrer son effort sur la conversion vers l'agriculture biologique plutôt que les aides au maintien – 2021 étant la dernière année avec des restes à payer résultant d'engagements signés jusqu'en 2017 – les régions et les agences de l'eau conservant toute latitude en vue de poursuivre le versement de ces dernières.

(1) Directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

(2) Directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

De plus, les **indemnités compensatoires de handicaps naturels** (ICHN) voient leur budget reconduit à hauteur de 277 millions d'euros. Ces aides tendent à maintenir des exploitations agricoles durables dans les zones défavorisées simples (ZDS) ou de montagne. Elles ont fait l'objet, en 2019, d'une révision des critères d'éligibilité des communes et des activités.

- Deuxièmement, 22,6 millions d'euros financent le **pastoralisme** et la **montagne**, avec un accompagnement des éleveurs pour la protection de leurs troupeaux dans les zones de prédation du loup et de l'ours (en hausse moyenne de 12 % au cours des trois dernières années), ainsi qu'à l'animation de structures telles les groupements d'intérêt économiques et environnementaux ou les groupements régionaux d'agriculture biologique.

- Troisièmement, 24,4 millions d'euros sont destinés à l'**appui à certains acteurs du monde agricole**, selon la répartition suivante :

- 19,2 millions d'euros destinés à la formation et au travail quotidien des organisations syndicales ou professionnelles, pour partie répartis selon les résultats des élections au sein des chambres d'agriculture ⁽¹⁾ ;

- 4,5 millions d'euros pour des actions en faveur de la filière équine ;

- 2,3 millions d'euros affectés à cinq sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en difficulté, à l'observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) et à l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) de Nouvelle-Calédonie ;

- 1,9 million d'euros attribués au réseau rural national, composé du ministère, du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et de Régions de France, en association, au cas par cas selon les projets, avec les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

- Quatrièmement et enfin, l'État fournit une **expertise technique** variée :

- 1,8 million d'euros sont orientés vers l'entretien et les investissements pour les ouvrages domaniaux d'hydraulique agricole que possède l'État ;

- 1,3 million d'euros financent des études relatives à l'eau, aux sols, à l'énergie, à la biomasse, à la bioéconomie, à l'économie circulaire et au changement climatique, permettant d'éclairer les politiques publiques menées grâce à des conventions avec l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), le Comité français d'étude et de développement de la fertilisation raisonnée (COMIFER), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), etc.

(1) Pour des développements sur les élections de janvier 2019, lire l'annexe n° 4 au rapport n° 1990 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019.

Le développement de la HVE

De manière distincte, mais en partie complémentaire, des signes officiels de qualité (agriculture biologique, label rouge, etc.), il existe trois niveaux de certification environnementale, dont le dernier est qualifié de « haute valeur environnementale ».

Relativement confidentielle jusqu'aux États généraux de l'alimentation, la HVE a ensuite connu une nette progression : 841 début 2018, 5 399 début 2020, 14 333 en janvier 2021, 19 216 en juillet 2021 et potentiellement 28 000 à la fin de l'année.

Il y a un an, les rapporteurs spéciaux avaient relevé, après avoir abordé la question lors de plusieurs auditions, que la HVE comporte de nombreuses limites :

- elle est inégalement répartie sur le territoire (mi-2021, on recensait 2 548 entreprises en Gironde, 1 739 en Alsace, 1 603 dans la Marne, 1 433 dans l'Hérault, 828 dans le Var, autant dans le Vaucluse et 779 dans le Rhône, soit 50,8 % du total) ;
- ses prérequis méthodologiques (une option A avec des indicateurs concernant la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la fertilisation, l'irrigation, etc. et une option B avec deux cibles tenant à un pourcentage de la surface en infrastructures agroécologiques supérieur à 10 % et à poids des intrants dans le chiffre d'affaires inférieur à 30 %) ont été construits rapidement et paraissent perfectibles ;
- les contrôleurs ne sont pas reconnus par le Comité français d'accréditation ;
- seulement 4 % des professionnels certifiés sont éleveurs.

Ces observations demeurent valides et des signaux opposés proviennent du ministère : d'une part, une réflexion sur les exigences techniques est annoncée mais, d'autre part, le plan stratégique national afférent à la prochaine PAC entendra accorder les mêmes soutiens à l'agriculture biologique et à la HVE, voire à un niveau « 2 + », que ni les certificateurs ni la principale association concernée n'ont été en mesure de définir.

Les rapporteurs spéciaux ont pris connaissance, après une sollicitation formelle du ministre ⁽¹⁾, de la note rendue en décembre 2020 sur le sujet par l'Office français de la biodiversité (OFB), qui conclut que, sauf à réviser son calcul, l'option B ne « permet pas de traduire une plus-value expérimentale des exploitations concernées ».

RÉPARTITION DES 19 216 CERTIFICATIONS « HVE » EN JUILLET 2021



Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

(1) Le deuxième alinéa de l'article 57 de la LOLF dispose que « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif que [le président, le rapporteur général, ainsi que, dans leurs domaines d'attribution, les rapporteurs spéciaux] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

2. La compensation des contraintes rencontrées par les agriculteurs

Trois lignes du budget permettent de contenir les impacts négatifs de certains événements qu'il est impossible d'anticiper avec précision.

a. La provision pour aléas

● En raison de critiques récurrentes du Parlement et de la Cour des comptes quant à la sous-budgétisation systématique des charges liées aux refus d'apurement notifiés par la Commission européenne, une **provision pour aléas** (PPA) a été inscrite par la LFI pour 2018 sur la mission AAFAR.

Les refus d'apurement

La procédure d'apurement de conformité consiste en la vérification, par la Commission européenne, que les États membres ont utilisé correctement les ressources mises à leur disposition par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le FEADER, c'est-à-dire que les organismes payeurs nationaux examinent chaque demande avec diligence avant le versement de l'aide, sous l'égide, en France, de l'ASP. En cas d'irrégularité, la Commission récupère les indus auprès de l'État, sur la base des pertes occasionnées, d'une extrapolation ou d'un forfait. Afin de compenser cette correction, la pratique du MAA antérieurement à 2018 consistait à redéployer des crédits en gestion et/ou à demander en loi de finances rectificative (LFR) l'abondement du programme 149.

Les rapporteurs constatent que les calculs retenus par le Gouvernement pour calibrer cette provision ont globalement montré leur pertinence :

– en 2018, le montant des sommes restituées à la Commission européenne (177,9 millions d'euros) a été inférieur au total et les reliquats ont été réaffectés au traitement de la sécheresse (75 millions d'euros), à des dépenses d'investissement (38 millions d'euros) et aux frais liés au contentieux *Nallet*⁽¹⁾ ;

– en 2019, les refus d'apurement ont représenté le montant le plus faible depuis six exercices (125,1 millions d'euros), de sorte que, sur les 74,9 millions d'euros restants, 68,9 millions d'euros ont permis d'abonder le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) et que le reliquat a été utilisé pour des redéploiements plus modestes au sein de la mission AAFAR ;

– en 2020, l'enveloppe a servi d'amortisseur, 78,1 millions d'euros étant rétrocedés à l'UE (40,8 millions d'euros sur la PPA et 37,3 millions d'euros à partir de la LFR) et 125,7 millions d'euros allant à l'indemnisation des calamités

– en 2021 comme en 2022, la provision est fixée à 190 millions d'euros, avec pour l'exercice en cours 90 millions d'euros au titre du gel d'avril et des refus d'apurement de 120,7 millions d'euros, puis pour l'exercice à venir au moins 41,1 millions d'euros de refus d'apurement (et jusqu'à 45,7 millions d'euros).

(1) Par un arrêt du 18 juin 2018, la cour administrative d'appel de Marseille a condamné l'État à indemniser le Crédit agricole à hauteur de 8,4 millions d'euros, ainsi qu'à des intérêts, dans le cadre d'un litige relatif à la mise en place d'un fonds d'allégement des charges en Corse dans les années 1990.

ÉVOLUTION DE LA MOBILISATION DE LA PROVISION POUR ALÉAS
(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

b. L'action 22 Gestion des crises et des aléas de la production agricole

L'action 22 *Gestion des crises* fait l'objet d'une demande d'autorisation de 8,8 millions d'euros en AE et en CP.

Le dispositif « **Agridiff** » (agriculteurs en difficulté) soutient le redressement d'exploitations, à hauteur de 7,1 millions d'euros, soit *via* un audit global, soit *via* une aide directe à la relance (AREA).

Il connaît un quasi-doublement par rapport à 2021, que le PAP justifie par le fait qu'il « devrait être fortement utilisé en 2022 [...] à mesure de la diminution progressive des dispositifs généraux d'aide » et que se déploieront les efforts du Gouvernement pour la prévention du suicide des agriculteurs ⁽¹⁾.

Le **fonds d'allègement des charges**, abondé à hauteur de 1,7 million d'euros en 2022, offre à FranceAgriMer les outils afin d'assumer une partie des intérêts bancaires professionnels (hors foncier) des exploitations en situation fragile, la commission de garantie d'un nouveau prêt de restructuration professionnelle ou une fraction des frais de restructuration d'emprunts.

Il importe aux rapporteurs spéciaux d'indiquer que, si elle affiche une progression de 3,7 millions d'euros (+ 73,2 %) par rapport à 2021, l'action 22 doit faire l'objet d'une lecture en fin, non en début, d'exercice budgétaire.

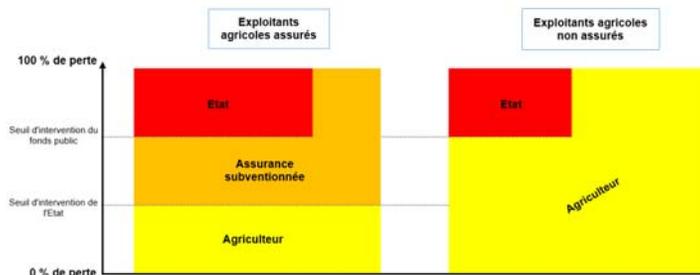
En effet, les ressources propres du **fonds national de gestion des risques en agriculture** (FNGRA), à savoir l'affectation, sous un plafond de 60 millions d'euros, du produit de deux taxes ⁽²⁾, ne suffisent généralement pas à l'indemnisation des exploitants victimes d'aléas climatiques non couverts par l'assurance privée, de sorte qu'un abondement par la LFR de fin de gestion est quasi-systématique (entre 75 et 150 millions pour les premiers budgets de la législature et 340 millions d'euros d'après le projet de LFR pour 2021).

(1) Voir le rapport de M. Olivier Damaisin, remis au Premier ministre en application de l'article L. O. 144 du code électoral le 2 décembre 2020.

(2) Article 46 de la loi de finances pour 2012 (contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant les dommages aux bâtiments ou au cheptel mort affectés aux exploitations agricoles et les risques de responsabilité civile et dommages relatifs aux véhicules utilitaires utilisés dans ces exploitations ; contribution spécifique aux primes ou cotisations contre l'incendie et les risques nautiques des exploitations conchyliques).

La réforme de l'indemnisation publique et privée des calamités agricoles

Un projet de loi, déposé dans les prochaines semaines, s'appuiera sur les conclusions du Varenne agricole de l'eau et du changement climatique ⁽¹⁾ et reprendra ce schéma :



Source : réponses du ministère de l'agriculture au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

c. L'action 25 Protection sociale

L'action 25 *Protection sociale* est dotée de 130,4 millions d'euros, en baisse de 77 millions d'euros (-37,1 %) par rapport à la LFI pour 2021 mais en hausse de 3 millions d'euros (+2,3 %) par rapport au PLF pour 2021. La différence tient à la non reconduction d'une exonération pour les viticulteurs ⁽²⁾.

Pour 99,7 %, elle assure la compensation par l'État des moindres recettes perçues par la CCMSA et l'UNÉDIC au titre de l'**exonération de cotisations sociales patronales pour l'embauche de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi, sous certaines conditions (dispositif dit « TO-DE »)**, prévue à l'article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime.

Compte tenu de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allégement pérenne de cotisations sociales et de l'augmentation des allégements généraux sur les bas salaires, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 a modifié le TO-DE : au lieu d'une exonération totale jusqu'à 1,25 SMIC puis dégressive jusqu'à s'annuler à 1,5 SMIC, l'allégement est désormais entier jusqu'à 1,2 SMIC et décroît jusqu'à 1,6 SMIC. Sa nouvelle formule réduit la perte de recettes de la sécurité sociale à hauteur de 13 % ; elle reste compensée, en partie par de la TVA ⁽³⁾ et en partie par le ministère de l'agriculture. Au regard de l'exposition de branches comme l'arboriculture ou bien le maraîchage face à la concurrence internationale, l'article 16 de la LFSS pour 2021 a prorogé cet allégement jusqu'à 2023 ⁽⁴⁾.

L'action soutient aussi des mesures de santé et sécurité au travail (SST), en lien avec le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

(1) Rapport de M. Frédéric Descrozaillle, remis au ministre de l'agriculture et l'alimentation le 27 juillet 2021.

(2) Article L. 241-14 du code de la sécurité sociale, tel que rétabli par l'article 17 de la LFSS pour 2021.

(3) Voir l'article 17 du PLF pour 2022.

(4) Article 16 de la LFSS pour 2021 ; avis n° 3434 de Mmes Christelle Dubos et Cendra Motin, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2020.

3. Des moyens supplémentaires pour la filière de la forêt et du bois

L'action 26 *Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois* se verra attribuer 276,2 millions d'euros en CP, soit une hausse de 10,9 %.

Le volume de bois récoltés selon le mode biologique progresse : 54 % en 2020, puis 55,5 % en 2021, 56,3 % en 2022 et une cible de 57 % en 2023.

● D'abord, l'action permet un soutien budgétaire aux intervenants majeurs de la politique forestière ⁽¹⁾ pour un total de 225,6 millions d'euros :

– l'**Office national des forêts** (ONF), établissement public industriel et commercial (EPIC) chargé de la gestion des forêts publiques, bénéficie du produit de leur entretien et de leur exploitation (293 millions d'euros en 2020), ainsi que de trois subventions, à savoir un versement compensateur de 140,4 millions d'euros, une dotation pour ses missions d'intérêt général (MIG) de 29,9 millions d'euros et une contribution d'équilibre de 33,2 millions d'euros ;

– le **Centre national de la propriété forestière** (CNPF), établissement public administratif (EPA) responsable des bois privés (trois millions de propriétaires), percevra près de 15 millions d'euros de SCSP ;

– l'**Institut technologique « forêt, cellulose, bois, construction et ameublement »** (FCBA) bénéficiera de 7,1 millions d'euros.

● Ensuite, le ministère participe à hauteur de 24,5 millions d'euros au financement des axes du **programme national de la forêt et du bois** :

– la défense des forêts contre les incendies (DFCI), *via* l'installation de pistes d'accès, points d'eau, tours de guet, etc. (15 millions d'euros) ;

– la restauration des terrains en montagne (9,2 millions d'euros) ;

– des aides à des opérations phytosanitaires et au classement en forêt de protection (0,3 million d'euros).

Le plan de relance ouvre 82 millions d'euros en 2021 et 108 millions d'euros en 2022 pour accroître la capacité de stockage de carbone par les forêts et leur cartographie (technologie LiDAR). Le plan *France 2030* apportera une réponse supplémentaire à la filière du bois de construction, face à la pénurie actuelle sur le marché national.

● Enfin, 25,4 millions d'euros en CP sont affectés au **fonds stratégique de la forêt et du bois** (FSFB). Il contribue à l'amélioration de la desserte, au renforcement des peuplements, à la prévention des risques pesant sur la santé des arbres (maladie de l'encre, scolytes, pyrale du buis, *xylella fastidiosa*, etc.) et à la signature de prêts entre Bpifrance et les scieries ou entreprises de travaux.

(1) L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) relève du programme 159 Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie de la mission Écologie, développement et mobilité durables.

4. La légère hausse du soutien à la pêche et à l'aquaculture

L'action 28 *Pêche et aquaculture* porte 47,9 millions d'euros. Ses deux indicateurs de performance montrent que les inspections en mer et à terre sont entièrement conformes au plan national de contrôle.

Gérée par la DPMA, elle s'appuie sur les directions interrégionales de la mer (DIRM), directions de la mer (DM) et délégations à la mer et au littoral (DML) des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), dont les moyens sont en partie assumés par le programme 205 *Affaires maritimes* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

En premier lieu, la DPMA consacrera 16 millions d'euros au **cadre réglementaire de la politique commune de la pêche (PCP)** :

– 6,2 millions d'euros pour le suivi des données halieutiques ;

– 5,7 millions d'euros pour le contrôle des pêches ;

– 2,9 millions d'euros pour les frais de gestion, d'instruction, de contrôle et de paiement par l'ASP des aides versées au titre du fonds européen des affaires maritimes et de la pêche (FEAMP) et la logistique propre du MAA ;

– 1,2 million d'euros pour les contributions de la France aux organisations internationales concernées et aux conseils consultatifs régionaux.

En deuxième lieu, 31 millions d'euros seront affectés à l'**amélioration de la performance des filières**, au moyen d'actions cofinancées ou non par l'Union européenne (UE) et d'interventions socioéconomiques telles que la participation aux caisses de chômage pour intempéries des marins actifs.

En troisième et dernier lieu, une aide de 2 millions d'euros pour la **modernisation des petites flottilles outre-mer** est prévue pour la troisième année consécutive, *via* un programme centré sur les bateaux de moins de 12 mètres pour prévenir la tentation du surinvestissement.

Le volet agricole du plan de relance complète ces lignes avec 8,4 millions d'euros en 2021 et 40,1 millions d'euros en 2022, fléchés vers des appels à projets pour le développement de fermes piscicoles durables, l'innovation en matière de navires et l'attractivité des embauches dans le secteur. Au 31 août 2021, avaient déjà été consommés 9,8 millions d'euros en AE et 1,9 million d'euros en CP.

Deux points ressortent de l'audition de la DPMA : la fusion à venir de cette direction avec la direction des affaires maritimes (DAM) du ministère de la transition écologique au sein d'une grande direction générale de la mer ; de timides avancées, mais surtout des difficultés persistantes concernant l'accès aux eaux britanniques (spécialement dans les bailliages de Guernesey et de Jersey) et la détermination de quotas par espèces avec le Royaume-Uni.

C. DES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS EN AUGMENTATION, MALGRÉ UN SCHÉMA D'EMPLOIS SOUS TENSION

Certains opérateurs étant aussi financés par des programmes relevant d'autres missions budgétaires, la lecture du tableau *infra* doit être complétée par celle du « jaune » dédié. Business France ⁽¹⁾ et l'IFREMER ⁽²⁾, dont la tutelle n'appartient pas au MAA, bénéficieront d'une subvention de respectivement 3,7 et 2,4 millions d'euros de sa part, au titre de projets interministériels.

ÉVOLUTION EN 2022 DES MOYENS DES OPÉRATEURS DU P. 149 PAR RAPPORT À 2021

(en millions d'euros)

Opérateurs	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution
Agence bio	10,61	10,88	+ 2,5 %	10,61	10,88	+ 2,5 %
Agence de services et de paiement (ASP)	798,7	836,28	+ 4,7 %	816,31	824,77	+ 1,0 %
Centre national de la propriété forestière (CNPFF)	14,97	14,97	=	14,97	14,97	=
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)	128,93	131,19	+ 1,8 %	128,93	131,19	+ 1,8 %
Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)	42,47	40,07	- 5,7 %	42,47	40,07	- 5,7 %
Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	17,64	17,70	+ 0,3 %	17,64	17,70	+ 0,3 %
Office de développement agricole et rural des départements d'outre-mer (ODEADOM)	89,63	91,59	+ 2,2 %	89,63	91,59	+ 2,2 %
Office national des forêts (ONF)	181,74	203,75	+ 12,1 %	181,59	203,49	+ 12,1 %
Totaux	1 284,69	1 346,43	+ 4,8 %	1 272,15	1 334,66	+ 4,9 %

Source : projet annuel de performances.

Il convient de distinguer :

– 835,5 millions d'euros de transferts, correspondant à des dépenses effectuées pour le compte de l'État, dont plus de 80 % par l'ASP ;

– 464,9 millions d'euros de subventions au sens propre ;

– 40,4 millions d'euros de dotations en fonds propres au profit de l'ASP et de FranceAgriMer, destinés à leurs besoins informatiques.

À la différence de la dotation de l'IFCE, qui recule de 2,4 millions d'euros, en cohérence avec la rationalisation en cours de ses implantations et de ses interactions avec d'autres acteurs de la sphère équestre, celle des autres opérateurs du programme est stable (CNPFF) ou en augmentation.

(1) Business France relève du programme 134 Développement des entreprises de la mission Économie.

(2) L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer relève du programme 172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires de la mission Recherche et enseignement supérieur.

Inversement, le plafond d'emplois de ces opérateurs passe de 12 288 en 2021 à 12 142 en 2021 : seule l'Agence bio gagne un poste (19) ; l'INAO (233) et l'ODEADOM (41) conservent leurs effectifs ; ceux des six autres diminuent.

La progression des crédits (+ 21,9 millions d'euros) comme la baisse des effectifs (8 235, soit – 95 ETP ou – 81 ETPT) les plus importantes concernent l'ONF. Les rapporteurs spéciaux s'inquiètent du fait que ce financement complémentaire soit présenté comme « exceptionnel » dans le PAP, tandis que le schéma d'emplois se prolongera au cours des années à venir et alors que les forêts sont confrontées à une triple crise économique (concurrence forte de l'Europe orientale et de l'Asie), sanitaire (nuisibles comme les scolytes) et climatique (sécheresses récurrentes).

De même, s'ils saluent la revalorisation accordée à l'ASP (+ 8,5 millions d'euros) et à FranceAgriMer (+ 2,3 millions d'euros), qui permettra à la fois une mise à niveau du régime indemnitaire du personnel de la première et la couverture des frais afférents à la mise en place de la prochaine PAC pour les deux établissements, ils accueillent moins favorablement le signal donné par la restriction de leur plafond à hauteur de 13 et 7 ETP, car l'exécution des plans *France relance* et *France 2030* constituera une forte charge de travail.

Les enjeux de la future programmation de la PAC pour l'ASP

La mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire de la politique agricole commune au cours des années 2023 à 2027 emportera deux principaux chantiers pour l'ASP.

Premièrement, alors que le système européen de gestion et de contrôle (SIGC) de la PAC la conduit actuellement à vérifier annuellement 5 % des dossiers, retenus soit aléatoirement soit sur le fondement d'une analyse des risques, au moyen de visites sur place, l'agence vérifiera désormais 100 % des dossiers grâce à plusieurs outils d'**intelligence artificielle**. Les surfaces éligibles aux aides resteront calculées grâce au registre parcellaire graphique (RPG), mais la réalité de leur couvert (développement de la végétation îlot par îlot) sera suivie par des images satellitaires actualisées toutes les deux semaines environ, laissant aux contrôles de terrain une place résiduelle. Une forme de « droit à l'erreur agricole » sera prévue pour éviter aux exploitants la double peine d'une absence d'aide assortie d'une pénalité. L'ASP s'inspirera des pratiques de *monitoring* déjà appliquées en Espagne et en Wallonie.

Deuxièmement, la Commission européenne entend remplacer la vérification de la conformité des paiements par rapport aux normes, qui pouvait donner lieu à des refus d'apurement, par un **audit de la tenue des objectifs de chaque projet stratégique national** (PSN). L'intervention des équipes européennes devrait être moins lourde, en contrepartie d'un renforcement des exigences de la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP), placée auprès du ministre chargé de l'économie. L'ASP a indiqué ne pas encore connaître l'ensemble des indicateurs qui seront observés.

L'exercice 2022 sera le premier pour le contrat d'objectifs et de performance (COP) du CNPF et le dernier pour celui de l'IFCE.

Plusieurs évolutions attendues quant aux chambres d'agriculture

Dans son discours du 19 septembre 2018 devant la convention nationale des chambres d'agriculture, le Premier ministre avait fait part du « souhait du Gouvernement de formaliser d'ici l'été prochain les évolutions, les défis [*des chambres*] dans le cadre d'un **contrat d'objectifs** [...], comme cela se fait avec presque tous les grands établissements publics », avançant que « le COP devra clarifier les activités d'expérimentation, de conseil et de diffusion, notamment leur articulation avec celle des autres organisations professionnelles ; il devra aussi traiter de l'adéquation des moyens et des missions, afin d'accompagner la régionalisation de certaines missions et de consolider l'échelon départemental pour les missions qui lui reviennent ».

Comme l'ont successivement noté les rapporteurs spéciaux et une mission d'information commune des commissions des finances et des affaires économiques ⁽¹⁾, la conclusion de ce COP a plusieurs fois été retardée et n'est toujours pas intervenue à l'automne 2021. En revanche, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture a publié son projet stratégique pour 2019 à 2025 il y a plus de deux ans.

L'accord – informel compte tenu du principe d'annualité et de la souveraineté du législateur financier – sur une sanctuarisation de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties affectée aux chambres pour 292 millions d'euros devrait aider à signer en décembre 2021 ce contrat en trois axes : accompagnement des exploitations, actions financées par le CAS-DAR (*cf. infra*) et gouvernance. Un point important sera la capacité du réseau à mettre en place une comptabilité faisant le départ entre ses charges de service public et ses interventions dans le champ concurrentiel.

En outre, le Gouvernement a été habilité à « rapprocher [*par voie d'ordonnance*] les règles applicables aux **agents** des établissements du réseau des chambres d'agriculture [...] de celles prévues par le code du travail » ⁽²⁾ : ces près de 8 200 salariés relèvent aujourd'hui concurremment d'un **statut de droit public**, peu modifié depuis 1952, et d'une **convention de droit privé**, jugée insuffisamment attractive.

L'harmonisation de ces deux cadres apparaît freinée : force est pour les rapporteurs spéciaux de constater que les divergences d'interprétation quant aux avantages ou inconvénients des clauses actuelles entre l'Assemblée permanente et la centrale du syndicat majoritaire chez les agents – plutôt qu'avec ces derniers eux-mêmes – tournent au dialogue de sourds. La première évoque la très forte contrainte d'un glissement vieillesse et technicité bloquée à 1,7 % par an ; la seconde évoque la faiblesse des rémunérations. **Il devient indispensable que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation prenne une part plus active dans les négociations.**

Parmi les autres chantiers à mener figurent le renforcement de la transparence dans les procédures de recrutement, de rémunération et d'éventuel licenciement (« parachute doré ») des **directeurs** des chambres d'agriculture, la poursuite des mutualisations aux **échelons interdépartemental ou régional**, vecteurs à la fois d'économies et de montée en compétence au sein des équipes, la mise en cohérence des activités des chambres sur l'**installation** des agriculteurs par rapport à celles de l'État ou des régions et, enfin, le soutien à chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de **Mayotte**.

(1) Rapport n° 3702 de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas et M. Stéphane Travert, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2020.

(2) Article 79 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

D. UN VOLUME DES DÉPENSES FISCALES QUI ÉQUIVAUT AUX TROIS QUARTS DE CELUI DES CRÉDITS DE LA MISSION

Le programme 149 porte vingt-six dépenses fiscales sur des impôts d'État ⁽¹⁾ et six sur des impôts locaux pris en charge par l'État.

En premier lieu, leur montant total de **2,3 milliards d'euros**, doit être comparé aux près de 3 milliards d'euros de la mission AAFAR.

Alors que les rapporteurs spéciaux notaient l'année dernière avec satisfaction que l'intégralité des lignes proposait un montant, même nul par convention provisoire pour deux d'entre elles, tel n'est déjà plus le cas, trois dépenses fiscales étant un coût « epsilonesque », c'est-à-dire inférieur à 500 000 euros, et quatre étaient même indiquées comme « non chiffrables » par la direction de la législation fiscale (DLF).

En deuxième lieu, **leur ampleur varie fortement.**

Si le tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) concernant le gazole non-routier (GNR), le fioul lourd, le gaz naturel et le gaz de pétrole liquéfié utilisés par les exploitants agricoles, ainsi que le remboursement qui complète cet allègement, entraînerait en 2022 une perte de recettes de 1,4 milliard d'euros, la suivante en valeur, à savoir le taux de 10 % de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux livraisons de bois de chauffage, coûterait 143 millions d'euros et plus des deux-tiers des « niches » auraient un montant inférieur à 50 millions d'euros.

En dernier lieu, **certaines de ces « niches » sont nouvelles ou bornées :**

– l'exercice 2022 est le premier au cours duquel seront perçus les crédits d'impôts en faveur des entreprises agricoles bénéficiant d'une certification d'exploitation de haute valeur environnementale (HVE) en cours de validité au 31 décembre 2021 ou délivrée en 2022 ⁽²⁾ et de celles n'utilisant pas de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate au cours des années 2021 et 2022 ⁽³⁾ ;

– sauf (nouvelle) prolongation, ces deux allègements et huit autres devraient avoir leur dernière incidence en 2023, dont principalement la déduction pour épargne de précaution (115 millions d'euros), le crédit d'impôt en faveur des entreprises utilisant le mode de production biologique (69 millions d'euros) et celui au titre des dépenses engagées par les exploitants afin d'assurer leur remplacement (20 millions d'euros).

(1) L'article 51 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a supprimé les déductions pour investissement (DPI) et pour aléas (DPA), ainsi que la majoration du taux d'amortissement dégressif au titre de l'impôt sur le revenu (IR) pour certains matériels et la taxation au taux réduit de 6 % libératoire de l'IR ou de 8 % libératoire de l'impôt sur les sociétés (IS) de certaines plus-values.

(2) Article 140 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(3) Article 151 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

II. PROGRAMME SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'alimentation (DGAL), qui se donne pour but d'appliquer la stratégie « une seule santé – *one health* » promue par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE).

Avec 614,3 millions d'euros en AE et **611,4 millions d'euros** en CP, soit une augmentation de 2,4 % et 2,1 % par rapport à 2021 et de 8,3 % et 10,7 % depuis la première loi de finances de la présente législature, cette ligne finance les démarches visant à renforcer la durabilité de l'alimentation et à prévenir les maladies végétales ou animales, ainsi qu'à limiter leurs effets sur les activités humaines, en contrôlant l'utilisation des pesticides et le bien-être animal.

S'y ajoutent **221 millions d'euros du plan de relance.**

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU P. 206 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution
1 Santé, qualité et protection des végétaux	36,17	39,97	+ 2,2 %	35,94	36,74	+ 2,2 %
2 Santé et protection des animaux	112,51	114,46	2,0 %	111,24	112,32	+ 1,0 %
3 Sécurité sanitaire de l'alimentation	22,80	23,22	+ 1,9 %	22,76	22,67	- 0,4 %
4 Actions transversales	83,10	86,65	+ 4,3 %	83,15	86,70	+ 4,3 %
5 Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	4,00	4,00	=	4,00	4,00	=
6 Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	337,14	344,04	+ 2,1 %	337,14	344,04	+ 2,1 %
8 Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	4,51	4,91	+ 8,9 %	4,51	4,91	+ 8,9 %
Totaux pour le P. 206	599,94	614,26	+ 2,4 %	598,75	611,38	+ 2,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2022.

Le cofinancement de certaines activités par l'UE donne lieu à l'encaissement de **fonds de concours**. D'après le PAP, plus de **6 millions d'euros** sont attendus en 2022, répartis comme suit : 0,7 million d'euros sur l'action 1 ; 3,5 millions d'euros sur l'action 2 ; 1,5 million d'euros sur l'action 3 ; 0,2 million d'euros sur l'action 6 et 0,15 million d'euros sur l'action 8. En revanche, les réponses au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF proposent un montant plus faible, soit **5,8 millions d'euros**, dont 0,68 million d'euros dans le domaine végétal, 4,9 millions d'euros dans le domaine animal et 0,15 million d'euros dans le domaine alimentaire.

Les rapporteurs spéciaux regrettent que cette différence reste inexplicée.

A. UNE MAQUETTE DE PERFORMANCE RECONDUITE

Trois objectifs et six indicateurs sont associés au programme 206.

● Le premier objectif est de **favoriser le changement de pratiques afin de préserver la santé publique et l’environnement.**

Les trajectoires sont conformes aux prévisions. D’abord, le nombre de doses de pesticides vendues, suivi au titre du plan « Écophyto », passerait de 124,7 millions d’euros en 2019 à 96,9 millions en 2021, puis atteindrait 88,9 millions en 2022 (cible de 78 millions en 2023), le point bas à 78,6 millions d’euros en 2020 s’expliquant, d’après le MAA, par des phénomènes de stockage et déstockage liés à la modification de l’assiette et du taux de la redevance pour pollutions diffuses ⁽¹⁾. Ensuite, le nombre d’autorisations de mise sur le marché (AMM) de produits contenant du glyphosate a diminué de 135 en 2019, puis 111 en 2020 et 100 en 2021, de sorte que les cibles de 90 autorisations en 2022 et 69 en 2023 semblent réalistes. Enfin, le pourcentage de bœufs, vaches et veaux, porcs et oiseaux traités à la colistine (médicament surveillé dans le cadre du plan « Écoantibio ») suit la même courbe, avec 4,7 % en 2019 et 2020, puis une cible de 3,5 % en 2021 et 2022.

● Le deuxième objectif vise à **évaluer, prévenir et réduire les risques sanitaires à tous les stades de la production.**

Outre celui relatif à l’opérateur du programme (*cf. infra*), un indicateur concerne le taux d’inspections de la DGAL donnant lieu à une suite administrative ou pénale en cas de non-conformité : il se rapproche de la cible de 88 % en 2023, passant de 85 % en 2019 à 2020 à 86 % en 2021 et 2022. Les sous-indicateurs mentionnés dans le PAP ont des résultats plus disparates, avec 87 % en 2020 dans le domaine des végétaux, 76 % dans celui des animaux et 96 % concernant la sécurité sanitaire de l’alimentation humaine.

● Le troisième objectif vise à **s’assurer de la réactivité et de l’efficacité du système de contrôle sanitaire.**

Si le taux de réalisation des exercices interministériels de préparation à la gestion des épizooties a satisfait ou dépassé la cible de 40 % en 2019, 2020 et 2021, les rapporteurs spéciaux constatent que tel n’a pas été le cas en 2022, avec seulement 15 %, et espèrent que le prochain cycle de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l’intérieur accordera un rang prioritaire aux enjeux sanitaires. Les deux indicateurs concernant le délai de traitement des dossiers de contrôle et leur complétude sont satisfaisants, avec respectivement moins de trois semaines et plus de 81 % en moyenne sur les années considérées.

(1) Annexe n° 4 de Mme Émilie Cariou et M. Hervé Pellois au rapport n° 1302 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le PLF pour 2019, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 11 octobre 2018 ; annexe n° 4 de Mme Émilie Cariou et M. Hervé Pellois au rapport n° 1990 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le PLR pour 2019, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 5 juin 2019.

B. DES PRÉROGATIVES COUVRANT TOUT LE SPECTRE DE LA PRODUCTION ET DE LA CONSOMMATION ALIMENTAIRES

Le programme 206 ne porte **aucune dépense fiscale**.

Il s'appuiera en 2022 sur un plafond de **4 919 équivalents temps plein travaillé** (ETPT) – expliquant les 343,2 millions d'euros de dépenses de titre 2 –, soit 113 de plus qu'en 2021, dont 106 afin de régulariser les créations de postes rendues nécessaires pour assurer les contrôles sanitaires et phytosanitaires depuis que la sortie du Royaume-Uni de l'UE est effective.

Cinq actions progressent, une autre diminue et la dernière est stable.

1. Les interventions en matière végétale

Destinée à ce que les conditions de production des végétaux assurent leur propre santé, mais aussi celle des hommes et la protection de l'environnement, l'action 1 sera dotée de 36,7 millions d'euros : la hausse de 0,8 million d'euros par rapport à l'exercice en cours bénéficiera à FranceAgriMer ⁽¹⁾ et à l'ONF.

La **surveillance des organismes nuisibles** et la délivrance du passeport phytosanitaire européen (PPE), indispensable à la commercialisation de la plupart des végétaux destinés à la plantation, mobiliseront 8,5 millions d'euros. Parmi les menaces les plus suivies figurent *xylella fastidiosa* (bactérie attaquant notamment la vigne, l'olivier et les agrumes) pour 1,2 million d'euros, le capricorne asiatique (insecte ravageant les feuillus) pour 2 millions d'euros, ou encore le virus du fruit rugueux brun de la tomate, détecté en 2020 dans le Finistère.

Au titre du **contrôle des pratiques agricoles**, c'est-à-dire du respect de la réglementation par les exploitations, par exemple en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés (OGM), sera dépensé 1,1 million d'euros.

Le **programme national d'expérimentations sur la protection des cultures dans les filières où il n'existe pas encore de solutions homologuées** contre les nuisibles représentera 3 millions d'euros, *via* un marché public avec plusieurs cabinets et laboratoires.

La surveillance de la **santé des forêts**, à laquelle concourent à la fois les services déconcentrés de l'État, l'ONF, le CNPF, l'INRAE et l'IGN, disposera d'un budget de 1,3 million d'euros : est notamment prévu l'achat de pièges et de phéromones contre les scolytes, coléoptères causant des dommages aux essences, particulièrement dans l'est du pays.

Des **partenariats** avec le CIRAD et le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) sont envisagés pour 0,8 million d'euros.

(1) FranceAgriMer perçoit une subvention compensant la suppression, par l'article le 23° du 1 de l'article 26 de la loi de finances pour 2020, de la taxe qui lui était affectée à la fin de la certification des plants de vigne et du suivi de la flavescence dorée.

Surtout, les missions d'inspection déléguées, pour une grande partie de ces items, aux **fédérations régionales de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux** (FREDON) justifient leur soutien à hauteur de 21 millions d'euros.

2. Les interventions en matière animale

Au total, les actions 2 et 5 seront abondées de 116,3 millions d'euros.

- La première action poursuit le but de maîtriser les maladies animales susceptibles d'être transmises à l'homme ou de nuire à l'économie de l'élevage, ainsi que de veiller aux bons traitements apportés aux animaux.

À cette fin, les conventions signées par le ministère avec les organismes à vocation sanitaire dans le domaine animal (OVS) seront étendues 2022 aux fédérations régionales des groupements de défense sanitaire (FRGDS).

La détection de l'apparition de foyers de **maladies animales** (tuberculose bovine, brucellose caprine, *influenza* aviaire ⁽¹⁾, fièvre catarrhale ovine, peste porcine africaine, encéphalopathie spongiforme subaiguë transmissible, etc.) et les mesures visant à les contenir ou les éradiquer impliquent des contrôles vétérinaires, des prélèvements à des fins d'analyse et l'indemnisation des éleveurs dont les troupeaux sont abattus. Les coûts sont estimés à 70,3 millions d'euros.

La refonte des applications dédiées à la **traçabilité des animaux vivants**, dont la transformation de la base de données nationales de l'identification (BDNI) en système informatique national d'enregistrement des animaux (SINEMA), jugée urgente par plusieurs structures qu'ont auditionnées les rapporteurs spéciaux, ainsi que la formation des vétérinaires sur ces questions et des conventions avec l'Institut de l'élevage (IDELE) et les établissements départementaux chargés de renseigner la base précitée, seront financées à hauteur de 10 millions d'euros.

Partie intégrante du dispositif d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) depuis 2004, les **plans d'intervention sanitaires d'urgence** (PISU) contre les épizooties, qui nécessitent la tenue d'une banque d'antigènes et la réalisation de visites, reposeront sur une enveloppe de 16,7 millions d'euros.

Un peu moins de 0,8 million d'euros sera fléché vers l'observation des **conditions de détention, d'élevage, d'abattage et de transport des animaux**, ainsi qu'à la mise en refuge des bêtes maltraitées ou à des contrats visant à la réhabilitation des animaux utilisés à des fins scientifiques.

Les 45 000 prélèvements annuels destinés à la **recherche de résidus de substances interdites** ou de médicaments vétérinaires **dans les denrées alimentaires d'origine animale** ou dans celles destinées aux cheptels eux-mêmes, réalisés dans le cadre du plan interministériel de lutte contre l'antibiorésistance vétérinaire (« Écoantibio ») justifient une dépense de 14,7 millions d'euros.

(1) Voir les deux arrêtés du 29 septembre 2021 relatifs aux zones de claustration des volailles et oiseaux.

- La seconde action correspond aux frais afférents à la collecte, au transport, au stockage, à la transformation et à l’incinération ou la valorisation des **cadavres d’animaux trouvés morts en dehors des exploitations**, qui dépendent d’un marché entre FranceAgriMer et les entreprises d’équarrissage en métropole et d’arrêtés préfectoraux *ad hoc* en outre-mer. Cette mission relève par exception de la puissance publique à raison de sa sensibilité en terme de salubrité. Y seront consacrés 4 millions d’euros.

3. La protection de la chaîne alimentaire humaine

Ensemble, les actions 3 et 8 représentent 27,6 millions d’euros.

- Le but de la première action est de sécuriser les consommateurs en contrôlant le respect des normes d’hygiène par des établissements produisant, transformant, transportant, stockant et distribuant des aliments.

Ainsi, les **inspections dans les abattoirs et autres établissements** concernés entraîneront une charge de 6,5 millions d’euros.

Pour les mesures de prophylaxie, de nettoyage ou d’abattage autour de certaines **zoonoses** comme la salmonellose, sont prévus 8 millions d’euros.

La surveillance de substances particulières (dioxines, radionucléides, etc.) la **gestion des alertes** nationales ou européennes en cas de non-conformité, voire de crise, pouvant aller jusqu’au retrait de produits, et les travaux de suivi de l’accumulation de polluants dans les sites de production animale et végétale environnant l’usine Lubrizol de Rouen, victime d’un incendie en 2019, bénéficieront d’une enveloppe de 2,6 millions d’euros. Ces démarches sont conduites par les directions départementales de l’emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP), avec l’appui d’une centaine de laboratoires, majoritairement privés.

Le classement de la qualité sanitaire des zones et des **ressources conchyliques** et les travaux de l’IFREMER sur la microbiologie des **coquillages** seront financés à hauteur de 5,3 millions d’euros.

Environ 1 million d’euros ira à divers marchés ou études.

- La seconde action permet la mise en œuvre du **programme national pour l’alimentation** (PNA) pour les années 2019 à 2023, qui promeut l’accès de la population à des produits sûrs, diversifiés, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative comme nutritionnelle et produite dans des conditions à la fois durables aux plans environnemental et économique.

La loi « EGALIM », précitée, a réaffirmé le soutien aux **projets alimentaires territoriaux** (PAT), dont les rapporteurs spéciaux soulignent que leur couverture est passée de 49 % des départements à 97 % en 2021, ainsi que l’objectif de 50 % de produits sous signe de qualité, dont au moins 20 % issus de l’agriculture biologique, dans les restaurants collectifs et particulièrement dans les écoles (plateforme *ma-cantine.beta.gouv.fr*).

Rentrent également dans cette ligne la **réduction du gaspillage** des denrées, ainsi que le renforcement de la **transparence** commerciale au moyen de l'observatoire de la qualité de l'alimentation hébergé par l'INRAE et du déploiement de l'étiquetage nutritionnel (« nutri-score »).

4. Les crédits de soutien

Les actions 4 et 6, dotées de 430,7 millions d'euros, portent le fonctionnement plus général de la DGAL.

Près de 78 % de cette enveloppe correspondent aux **dépenses de personnel** (titre 2) du programme, dont 215,6 millions de rémunérations et 128,6 millions d'euros de cotisations, contributions et prestations sociales.

Le deuxième poste est le financement de l'**Agence de sécurité sanitaire** (*cf. infra*), avec 65,8 millions d'euros de subvention pour charges de service public et 0,4 million d'euros de dotation pour investissements.

Un total de 8,5 millions d'euros, soit 13,3 % de plus que pour l'exercice en cours, sera consacré à la modernisation de plusieurs **logiciels ou plateformes informatiques** : *EXPADON 2* en matière de contrôle des exportations, *RESY TAL* pour la gestion des inspections ou analyses en laboratoire et marché avec plusieurs entreprises partenaires dans les domaines de l'épidémiologie ou des agréments phytopharmaceutiques (*EPIPHYT, E-AGRE* et *ALIM' CONFIANCE*).

La participation à plusieurs **instances internationales** – OIE, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation mondiale du commerce (OMC), Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (OEPP), Association internationale pour les essais de semences (ISTA) – ou nationales – Agence française de normalisation (AFNOR), Conseil national de l'alimentation (CNA) –, ainsi que son soutien aux **laboratoires** de l'École nationale des sciences vétérinaires (ENSV) et à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) mobilisera 4,9 millions d'euros.

Les inspections vétérinaires et phytosanitaires dans les **ports et aéroports** s'appuieront sur un budget de 3,8 millions d'euros.

Les moyens destinés à la sensibilisation et à la **communication** (par exemple : campagne sur la rage) s'élèveront à 0,5 million d'euros.

Est prévu 0,5 million d'euros pour la **brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires** (BNEVP), dont les dix-neuf agents coopèrent avec la police et la gendarmerie nationales, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et l'autorité judiciaire en matière de lutte contre la délinquance organisée dans le domaine sanitaire.

C. UN OPÉRATEUR AUX RESSOURCES CONTRAINTES MALGRÉ L'EXPANSION DE SES MISSIONS

Unique opérateur du programme 206, l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) est placée sous la responsabilité de six directions d'administration centrale ⁽¹⁾.

Sur les 109 millions d'euros que lui attribuera l'État en 2022, le MAA contribuera à hauteur de 67,4 millions d'euros (+ 3,8 %), ventilés entre une subvention pour charges de service public de 65,8 millions d'euros, une dotation en fonds propres de 0,4 million d'euros et des transferts de 1,2 million d'euros.

Les représentants de l'ANSES, lors de leur audition, ont fait état de deux problèmes structurels :

– d'une part, son schéma d'emplois est orienté à la baisse (1 383 ETPT en 2022 après 1 422 en 2021 d'après le PAP, mais 1 296 en 2022 et 1 298 en 2021 selon l'opérateur lui-même) et les impositions dont le produit lui est affecté ⁽²⁾ pour 23,5 millions d'euros pâtiraient d'un barème peu efficace et du fait que leur collecte par la direction générale des finances publiques (DGFIP) engendre des frais de 4 % alors qu'un taux de 0,5 % serait appliqué à d'autres fonds intervenant dans les mêmes domaines que l'ANSES ;

– d'autre part, les prérogatives qu'il lui revient d'exercer sont de plus en plus lourdes, avec, l'année prochaine, l'exercice de celles qui relevaient du Haut Conseil des biotechnologies avant sa dissolution ⁽³⁾, une mission de surveillance des traces de SARS-COV-2 dans les eaux usées ou encore la coordination du partenariat européen pour l'évaluation des risques liés aux produits chimiques, par délégation de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).

Les rapporteurs spéciaux rappellent que l'ANSES perçoit des versements complémentaires au gré de la signature de conventions. Alors que 2022 marque le dernier exercice du COP de l'ANSES, ils invitent ses tutelles à tenir compte le plus justement possible de ces difficultés dans le contrat suivant ; une souplesse pourrait par exemple être trouvée s'agissant des recrutements hors plafond, lorsqu'une crise nécessite le concours de techniciens de haut niveau à un moment et pour une durée par définition imprévisibles.

Les deux sous-indicateurs de performance du programme 206 qui concernent l'ANSES montrent qu'elle traite à temps les autorisations de mise sur le marché (AMM) et les saisines urgentes dans 93 % et 95 % des cas.

(1) Directions générales de l'alimentation (DGAL), de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la prévention des risques (DGPR), de la santé (DGS) et du travail (DGT) et direction du budget (DB).

(2) Article 41 de la loi de finances pour 2012 (I et II de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique et article 130 de la loi de finances pour 2007).

(3) Article 22 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

III. PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE

Le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, géré par le secrétariat général du MAA, appuie ses moyens de personnel et de fonctionnement en matière d'accessibilité pour les usagers, de développement des systèmes d'information, de projets immobiliers, de formation continue, d'action sanitaire et sociale ou encore de communication.

Son enveloppe pour 2022 est de 641,6 millions d'euros en AE et 630,9 millions d'euros en CP, dont 7 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits, soit une hausse de respectivement 1,4 % et 0,2 % par rapport à l'exercice 2021.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 215.

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU P. 215 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution
1 Moyens de l'administration centrale	198,59	222,52	+ 12,1 %	204,52	217,91	+ 6,6 %
2 Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	23,82	15,91	- 33,2 %	23,82	15,91	- 33,2 %
3 Moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des territoires (et de la mer)	322,79	321,53	- 0,4 %	322,79	321,54	- 0,4 %
4 Moyens communs	87,68	81,65	- 6,9 %	78,41	75,55	+ 3,7 %
Totaux pour le P. 215	632,87	641,61	+ 1,4 %	629,53	630,91	+ 0,2 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2022.

Il est composé à **87,9 % de dépenses de personnel (titre 2)**, dont 346,1 millions d'euros de rémunérations d'agents publics, 199,7 millions d'euros de cotisations et contributions sociales et de participation au compte d'affectation spéciale *Pensions* et 8,5 millions d'euros d'autres prestations : subventions à l'association sociale du ministère, à ses organismes de restauration et à plusieurs mutuelles, financement du logement social et des délégations au sein des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), etc.

Les rapporteurs spéciaux notent que 2022 sera marquée par des élections professionnelles, la mise en œuvre des conclusions d'un audit des ressources humaines mené pendant l'automne 2021, le raccordement au logiciel interministériel *RENOIRH* et l'application des dernières dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

S'agissant des dépenses hors titre 2, le secrétariat général MAA poursuivra d'autant plus efficacement ses chantiers de dématérialisation au profit des agents comme des usagers qu'un service *ad hoc* a été créé le 1^{er} septembre 2021.

- L'action 1 *Moyens de l'administration centrale* est dotée de 217,9 millions d'euros, dont 25,6 millions d'euros hors titre 2.

Elle couvre des dépenses concernant le fonctionnement courant du ministère (9,4 millions d'euros), sa gestion immobilière (7,3 millions d'euros), l'amélioration des conditions de travail (6 millions d'euros), la formation continue (2,7 millions d'euros) et des subventions modestes aux académies d'agriculture et vétérinaire de France et à divers établissements, pour 1,1 million d'euros.

- L'action 2 *Évaluation des politiques publiques et information économique* porte 15,9 millions d'euros, dont 4,4 millions d'euros hors titre 2.

Sa baisse de 7,9 millions d'euros par rapport à l'exercice 2021 tient surtout à la fin de la conduite, d'octobre 2020 à septembre 2021, du **recensement agricole décennal** : les charges résiduelles en 2022 s'établiront à 0,8 million d'euros seulement. Prévu par la PAC, le recensement a concerné les près de 450 000 exploitations de métropole et d'outre-mer. Environ 700 variables ont été collectées ; en 2022, elles finiront d'être traitées, vérifiées et redressées puis seront transmises à la Commission européenne (EUROSTAT).

- L'action 3 *Moyens des DRAAF, des DAAF et des DDTM* a une enveloppe de 321,5 millions d'euros. Les 7,6 millions d'euros hors titre 2 sont en baisse de 0,3 million d'euros compte tenu du transfert progressif des dépenses d'action sociale des services déconcentrés vers le ministère de l'intérieur.

- L'action 4 *Moyens communs* bénéficie de 75,5 millions d'euros, dont 39,1 millions d'euros hors titre 2.

S'il n'apparaît pas utile de détailler l'ensemble des dépenses du MAA en termes d'infrastructures, d'outils informatiques, de services bureautiques et de communication, il convient de noter que le secrétariat général mobilise aussi cette enveloppe afin de traiter les litiges auxquels le MAA est partie et d'exercer la tutelle sur l'**Institut national de formation des personnels** (INFOMA).

Ce dernier, responsable des cours et stages des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF), des inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV), des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (IAE) et des techniciens supérieurs du ministère, percevra en 2022 une SCSP de 1,4 million d'euros.

La réflexion quant à la transformation de l'INFOMA en service à compétence nationale ou son intégration dans le service des ressources humaines du MAA restaient deux options envisageables à moyen terme. Les rapporteurs spéciaux se félicitent de la qualité des échanges avec les syndicats à propos de ces évolutions de l'actuel établissement public.

DEUXIÈME PARTIE : DES CRÉDITS RECONDUITS POUR LE COMPTE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Institué par l'article 52 de la loi n° 2007-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, le compte d'affectation spéciale⁽¹⁾ *Développement agricole et rural* (CAS-DAR) est composé des programmes 775 *Développement et transfert en agriculture* et 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*.

Son principal objet est de permettre le déploiement du **programme national de développement agricole et rural** (PNDAR), visant à rendre l'agriculture moins dépendante aux intrants énergétiques et chimiques, et par conséquent plus résiliente, durable et compétitive.

Le compte est alimenté par une fraction, portée à 100 % en 2015, du produit de la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts (CGI).

I. UNE ENVELOPPE MAINTENUE POUR DES ORIENTATIONS RÉVISÉES

Les hypothèses retenues par le Gouvernement pour le montant du compte interrogent d'autant plus que l'exercice 2022 sera le premier de la nouvelle programmation pluriannuelle.

A. UN PLAFOND DE DÉPENSES VRAISEMBLABLEMENT SOUS-ESTIMÉ

Comme le PLF pour 2021, le PLF pour 2022 fixe à **126 millions d'euros** la recette prévisionnelle et, par construction, le plafond de dépense du CAS-DAR, contre un montant de 136 millions d'euros en 2018, 2019 et 2020, et même de 148 millions d'euros en 2015, 2016 et 2017.

● S'agissant de l'exercice 2021, le Gouvernement avait justifié cette baisse de 10 millions d'euros par « l'impact de la crise du covid-19 sur le chiffre d'affaires de certaines filières agricoles et les mauvaises récoltes céréales anticipées à la suite des aléas climatiques ». Pourtant, comme l'avaient alors montré les rapporteurs spéciaux, l'assiette de la taxe affectée au compte ne risquait pas de connaître une chute de 7,4 % par rapport à l'exercice précédent⁽²⁾.

Les informations disponibles laissent envisager une recette comprise entre 130 et 140 millions d'euros ; les rapporteurs spéciaux prennent donc note avec satisfaction des annonces du ministre délégué chargé des comptes publics : « dans

(1) L'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées [...] ».

(2) Annexe n° 4 au rapport n° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, sur le PLF pour 2021, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

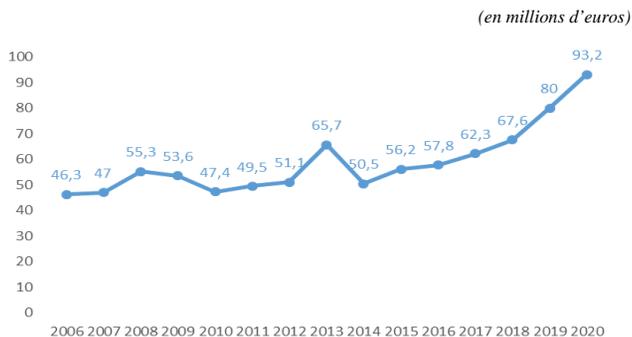
le cadre du **projet de loi de finances rectificative de fin de gestion**, [*le Gouvernement aura*] l'occasion de proposer [*à la représentation nationale*] de **débloquer 10 millions d'euros** sur ces reliquats » ⁽¹⁾.

Reste à déterminer dans quelle proportion cette ouverture de crédits bénéficiera aux chambres d'agriculture – seuls attributaires que, maladroitement, le ministre délégué a évoqué –, aux instituts techniques agricoles (ACTA et ITA) et agroalimentaires (ACTIA et ITAI) et aux organismes nationaux à vocation agricole et rural (ONVAR).

● Pour 2022, les difficultés structurelles du CAS-DAR ne sont pas levées : la limitation du plafond est une mauvaise réponse à de vraies questions.

D'un côté, année après année, les recettes ont excédé la prévision et les dépenses ont été inférieures à la prévision. Il en résulte un solde qui, à la clôture du dernier exercice connu, atteignait 93,2 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU CAS-DAR DEPUIS 2011



Source : commission des finances d'après les lois de règlement pour les exercices 2011 à 2020.

De l'autre, alors que la loi organique permettrait le rattachement de tout ou partie de ces excédents au compte et donc de faire profiter le secteur agricole d'une importante enveloppe d'investissements, la direction du budget (DB) s'y refuse au motif que le MAA n'a justement pas été en mesure de dépenser l'intégralité des moyens ouverts au cours des sept dernières années.

Une telle situation appelle deux commentaires des rapporteurs spéciaux :

– ainsi que le souligne la Cour des comptes, « une estimation plus ambitieuse des recettes du CAS et, partant, des crédits budgétaires, ne présente pas de risque budgétaire ; c'était d'ailleurs la pratique de 2014 à 2017 [*avec*] une recette potentielle très élevée [*mais*] cette solution a été abandonnée en 2018 afin de respecter les arbitrages » sur le respect de la norme de dépenses ⁽²⁾ ;

(1) *Compte-rendu de la séance unique du vendredi 15 octobre 2021, sous la présidence de Mme Lætitia Saint-Paul (voir la discussion de l'article 14 du PLF pour 2021).*

(2) *Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

– la lourdeur des procédures applicables au CAS-DAR jusqu’à l’exercice 2021 ne fait pas de doute, mais la circulaire relative au PNDAR pour les années 2022 à 2027 (*cf. infra*) vise à « simplifier et fluidifier [son] fonctionnement pour les bénéficiaires et entre les services du MAA », grâce à une « harmonisation des règles administratives et budgétaires ».

Le nouvel étiage du CAS-DAR envoie un signal d’autant plus étonnant que la mission confiée en 2020 à l’Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l’alimentation, de l’agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a présenté des conclusions positives.

Après que le ministre de l’agriculture et de l’alimentation a personnellement laissé entendre aux rapporteurs spéciaux que le travail des deux corps d’inspection était terminé, ils ont pu en obtenir communication, grâce à l’envoi d’un courrier faisant usage de leur droit à la communication de tout document ⁽¹⁾. Il conviendrait que le Gouvernement publie ce rapport intéressant.

B. UN CHAMP D’INTERVENTION PLUS LISIBLE

Le PNDAR pour 2022 à 2027 aura neuf thèmes, au lieu de vingt-et-un ⁽²⁾ :

– deux thèmes sur la mobilisation en faveur de l’économie, de l’emploi et des territoires (chaînes de valeur et renouvellement des générations) ;

– deux thèmes sur contribution au bouclage des grands cycles biogéochimiques (gaz à effet de serre et autonomie protéique et azotée) ;

– trois thèmes sur la résilience de l’agriculture et des systèmes alimentaires (agrobiodiversité, changement climatique et enjeux sanitaires) ;

– deux thèmes transversaux relatifs au bien-être animal et au numérique.

Les rapporteurs spéciaux proposent que les ONVAR disposent d’un financement plus important que les 7,3 à 7,7 millions d’euros qu’ils ont perçu entre 2017 et 2020 et sont favorables à une extension de leur liste ⁽³⁾ : un appel à manifestation d’intérêt est en cours (une phase en septembre et une en décembre).

Ils défendront en séance publique un amendement en ce sens.

(1) *Le deuxième alinéa de l’article 57 de la LOLF dispose que « tous les renseignements et documents d’ordre financier et administratif que [le président, le rapporteur général, ainsi que, dans leurs domaines d’attribution, les rapporteurs spéciaux] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l’administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l’État et du respect du secret de l’instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».*

(2) Bulletin officiel du MAA, instructions n^{os} CAB/C2021-561 DGER/SDRICI/2021-561 du 19 juillet 2021.

(3) *Coopération agricole, Fédération nationale des coopératives d’utilisation de matériel agricole, Tête de réseau pour l’appui méthodologique aux entreprises, Fédération nationale de l’agriculture biologique, Centres d’initiatives pour valoriser l’agriculture et le milieu rural, etc.*

C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE REMANIÉS

Les rapporteurs spéciaux comme la Cour des comptes avaient, ces dernières années, estimé que la maquette de performance du CAS-DAR se bornait à retracer ses moyens sans analyser ses résultats : la juridiction avait par exemple souligné que « le fait que les organismes subventionnés [*doivent employer*] ces ressources à mettre en œuvre les priorités du PNDAR relève du bon sens ».

En 2022, apparaissent deux objectifs tout à fait nouveaux, déclinés en cinq indicateurs et sept sous-indicateurs.

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

Si la longueur du titre est regrettable et si sa formulation confine à l'évidence, les indicateurs sont concrets et pertinents.

Ainsi, seront mesurés :

- le nombre de documents inscrits dans la base *RD-AGRI* par les chambres d'agriculture, les ONVAR et les GIEE (prévision de 4 400 en 2022) ;

- celui d'agriculteurs impliqués dans des groupes en transition agroécologique (prévision de 23 000).

- Au titre du programme 776, l'objectif est de « renforcer le *continuum* entre recherche et innovation agricole pour accélérer l'émergence et l'appropriation d'innovations répondant aux enjeux d'une quadruple performance sociale, économique, sanitaire et environnementale ».

Il s'agira ainsi de suivre :

- le taux de succès de l'ACTA et des ITA dans le cadre du programme *Horizon Europe* (cible de 30 % en 2022), dont le PAP signale le « caractère hautement compétitif », et le montant de la subvention correspondante (cible de 3,5 millions d'euros en 2022) ;

- le nombre total d'articles publié par ce même réseau dans les médias traditionnels et numériques (perspective de 12 000 en 2022) ;

- le nombre des participants à formations et celui des visites sur les sites internet qu'animent ces instituts (prévision de 70 000 et de 9 millions en 2022).

II. PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT

Porté par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), le programme 775 *Développement et transfert en agriculture* vise à diffuser, auprès des agriculteurs, les progrès et les innovations techniques ou opérationnelles dans le secteur agricole.

À la faveur d'une bascule avec l'autre programme, il verra ses crédits augmenter de 414 600 euros en 2022.

Les États généraux de l'alimentation (EGA) du second semestre de l'année 2017 ont réaffirmé le caractère stratégique de cette veille scientifique et de sa traduction dans les modes de travail des exploitants.

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU P. 775 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution
1 Développement et transfert	59,99	60,40	+ 0,7 %	59,99	60,40	+ 0,7 %
2 Fonction support	0,08	0,075	+ 6,7 %	0,08	0,075	+ 6,7 %
Totaux	60,07	60,48	+ 0,7 %	60,07	60,48	+ 0,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2022.

Les crédits de l'action 1 – exécutés à près de 80 % par l'Agence de services et de paiement et FranceAgriMer – sont orientés suivant quatre axes.

Deux d'entre eux reprennent en 2022 les mêmes montants qu'en 2021 :

- 8 millions d'euros appuieront un programme sur la génétique animale ;
- 7,7 millions d'euros soutiendront les programmes des coopératives agricoles et d'autres organismes à vocation agricole et rurale (ONVAR).

Deux autres progressent, de sorte que :

- 39,8 millions d'euros (soit 0,4 million d'euros de plus) pour des actions portées par les chambres d'agriculture et leur assemblée (APCA) ;

- près de 5 millions d'euros (soit 0,1 million d'euros de plus) bénéficieront à des appels portés par les DRAAF en appui aux GIEE.

L'un disparaît, à savoir les 75 000 euros qui soutenaient la recherche en agroforesterie. Cette modification n'est pas justifiée dans le PAP.

L'action 2 supporte essentiellement les frais des jurys qui travaillent sur les candidatures présentées en réponse aux appels à projets mentionnés *supra*.

III. PROGRAMME RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION

Sous la responsabilité de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), le programme vise à mener des expérimentations et à détecter les innovations de terrain.

Il a pour but de contribuer au rehaussement des capacités d'anticipation dans les territoires et d'optimiser les méthodes de production, pour *in fine* renouveler les formes d'exercice de l'activité agricole.

ÉVOLUTION EN 2022 DES CRÉDITS DU P. 776 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution	LFI pour 2021	PLF pour 2022	Évolution
1 Recherche appliquée et innovation	65,63	65,02	- 0,9 %	65,63	65,02	- 0,9 %
2 Fonction support	0,30	0,50	+ 66,7 %	0,30	0,50	+ 66,7 %
Totaux	65,93	65,52	- 0,6 %	65,93	65,52	- 0,6 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2022.

- En 2022, le nombre d'enveloppes de l'action 1 passe de quatre à trois, tandis que leur catégorisation évolue. Plus du quart des crédits est exécuté par FranceAgriMer, soit une proportion doublée par rapport à l'exercice en cours.

La nouvelle destination des crédits anciennement fléchés vers des actions thématiques transversales et des travaux de recherche mutualisés sur des problématiques d'intérêt commun (notamment en matière d'élevage et de viticulture) n'apparaît pas avec évidence à la lecture du PAP.

In fine, les rapporteurs spéciaux identifient les comparaisons suivantes :

- les programmes de recherche conduits par les instituts techniques agricoles (ITA) et de leur association de coordination (ACTA) devraient être financés à hauteur de 46,4 millions d'euros, contre 44,7 millions d'euros en 2021 ;

- les appels à projets nationaux s'appuieront sur un budget de 17,8 millions d'euros, contre 18,9 millions d'euros en 2021 ;

- la provision pour des actions d'accompagnement ou des chantiers dont l'actualité, voire l'urgence, se manifesterait dans l'année sera de 0,8 million d'euros, contre 1,9 million d'euros en 2021.

- L'action 2, dont la hausse est justifiée par des besoins en matière de développement informatiques (logiciel *DARWIN*), couvre la logistique du programme (séminaires, déplacements, etc.), ainsi que les frais de son évaluation par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ou des cabinets privés.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa deuxième réunion du jeudi 21 octobre 2021, la commission a examiné les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural.

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, **non modifiés**.*

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural, **non modifiés**.*

La [vidéo](#) et le [compte rendu](#) de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

- Cabinet du ministre : MM. Guillaume Clerget, et Nicolas Mazières
- Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises : Mme Valérie Metrich-Hecquet, ingénieure des ponts, des eaux et des forêts, directrice générale, et M. Stéphane Landais, adjoint à la sous-directrice de la gouvernance et du pilotage
- Direction générale de l'alimentation : MM. Bruno Ferreira, inspecteur général de santé publique vétérinaire, directeur général, Philippe Sappey, sous-directeur du pilotage et des ressources, Mme Stéphanie Flauto, inspectrice en chef de santé publique vétérinaire, cheffe du service du pilotage de la performance sanitaire, et MM. Pierre Scandola, inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire, chef du bureau du pilotage budgétaire, et Frédéric Lequèvre, adjoint
- Direction générale de l'enseignement et de la recherche : Mme Marion Bardy, adjointe à la sous-directrice de la recherche, de l'innovation et des coopérations internationales
- Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture : MM. Éric Banel, administrateur en chef des affaires maritimes, directeur, et Michel Fournier, chef de la mission des affaires générales
- Secrétariat général : M. Philippe Mérillon, secrétaire général adjoint, Mme Flora Claquin, sous-directrice des affaires budgétaires et comptables, et M. Moctar Diaby, adjoint à la cheffe du bureau de la fiscalité et du budget

Opérateurs

- Agence de services et de paiement : M. Stéphane Le Moing, président
- Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail : M. Roger Genet, directeur, Mmes Agathe Denéchère, directrice générale adjointe, et Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles

Organisations représentatives

- Jeunes agriculteurs * : MM. Basile Fauchoux, vice-président, Timothée Appert-Collin, administrateur, et Mme Mathilde Roby, conseillère juridique
- Confédération paysanne * : M. Emmanuel Marie, secrétaire national
- Mouvement de défense des exploitants familiaux : M. Pierre Thomas, président

– Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles * : MM. Luc Smessaert, vice-président, Guillaume Lidon, responsable des affaires publiques, et Vincent Guillot, responsable de la fiscalité

– Coordination rurale * : Mme Véronique Le Floc’h, vice-présidente

– Fédération générale de l’agroalimentaire / Confédération française démocratique du travail : Mme Annabel Foury, secrétaire nationale

– Fédération nationale de l’agroalimentaire / Confédération française de l’encadrement et Confédération française des cadres : MM. Michel Poutrain, secrétaire fédéral, Pierre Millet, membre du bureau, Mme Audrey Boucard, juriste

Organisations consulaires et professionnelles

– Assemblée permanente des chambres d’agriculture : M. Sébastien Windsor, président, Mmes Isabelle Chmitelin, directrice générale, et Isabel de Francqueville, directrice des ressources

– Association de coordination technique agricole : Mme Anne-Claire Vial, présidente, et M. Jean-Paul Bordes, directeur général

– Association de coordination technique pour l’industrie agroalimentaire : MM. André Pouzet, président, Didier Majou, directeur général, et Didier Sallé, président-directeur général du cabinet *Euralia*

– Coopération agricole : MM. Dominique Chargé, président, et Thibault Bussonnière, responsable des affaires publiques

– Fédération nationale d’agriculture biologique : MM. Philippe Camburet, président, et Félix Lepers, responsable des affaires publiques

Associations

– Régions de France : Mmes Lydie Bernard, vice-présidente de la région des Pays de la Loire, Clotilde Eudier, vice-présidente de la région Normandie, Hélène Aussignac, conseillère, et M. Frédéric Éon, conseiller

– Association des organismes agréés pour la promotion des systèmes de certification de produits du secteur agroalimentaire : MM. Vincent Couëpel, président, Emmanuel Lecluselle, membre du conseil d’administration, et Cyril Laporte, chargé de mission

– Association nationale pour le développement de la certification de haute valeur environnementale : MM. Jean-Jacques Jarjanette, président, et Laurent Brault, chargé de mission

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXE 1 : LES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	9 209	9 502	9 353	9 494	9 975
<i>Premier pilier (paiements directs)</i>	6 901	6 877	6 725	6 736	6 726
<i>Programmes sectoriels et mesures de marché</i>	640	640	640	640	640
<i>Second pilier</i>	1 668	1 985	1 988	2 118	2 609
ÉTAT (LFI de 2018 à 2021, PLF pour 2022)	5 794	5 827	5 320	5 355	5 444
<i>Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, y. c. CAS Pensions et TO-DE (+ exo. viticole en 2021)</i>	5 224	4 741	4 776	4 821	4 912
<i>CAS Développement agricole et rural</i>	136	136	136	126	126
<i>Impositions de toutes natures affectées</i>	434	410	408	408	406
ALLÈGEMENTS SOCIAUX ET FISCAUX	4 749	5 119	5 173	5 364	5 416
<i>Baisse des cotisations individuelles des exploitants</i>	242	275	282	268	266
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	2 793	4 844	4 891	5 096	5 150
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	1 714			s. o.	
Production agricole	1 969	2 189	2 216	2 359	2 341
<i>Baisse des cotisations individuelles des exploitants</i>	242	275	282	268	266
<i>Allègements de cotisations patronales (y. c. TO-DE)</i>	1 243	1 914	1 934	2 091	2 075
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	484			s. o.	
Coopératives et industries agroalimentaires	1 965	2 119	2 178	2 201	2 247
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	1 155	2 119	2 178	2 301	2 247
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	810			s. o.	
Services agricoles	815	811	779	804	828
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	395	811	779	804	828
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	420			s. o.	
RETRAITEMENT TO-DE (+ vit. en 2021)	- 480	- 135	- 117	- 207	- 130
AUTRES DÉPENSES FISCALES	1 817	1 834	2 018	2 112	2 112
<i>Dépenses fiscales agricoles</i>	1 563	1 573	1 831	1 912	1 912
<i>Dépenses fiscales forestières</i>	254	261	187	200	200
COMPLÈMENTS RÉGIONAUX À LA PAC	284	284	284	284	284
TOTAL (CRÉDITS NATIONAUX)	12 164	12 390	12 678	12 908	13 126
TOTAL (TOUS CRÉDITS)	21 374	21 891	22 031	22 402	23 101

Source : réponses du ministère de l'agriculture et de l'alimentation au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

ANNEXE 2 : L'AGRICULTURE DANS LE « BUDGET VERT »

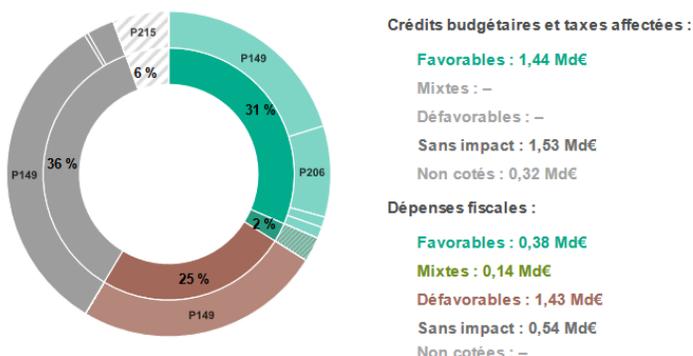
L'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu que le Gouvernement remette au Parlement, en annexe à chaque PLF, un rapport sur « l'impact environnemental du budget ».

Le budget du ministère de l'agriculture et de l'alimentation est, pour 32 %, favorable à l'environnement.

Les rapporteurs spéciaux notent que la réduction d'un point de pourcentage par rapport au score de 2021 tient à la nouvelle catégorie des mesures « non cotées », qui concerne 320 millions d'euros en 2022. Dans l'absolu, les moyens favorables à l'environnement passent de 1,33 milliard d'euros pour les crédits à 1,44 milliard d'euros et de 290 millions d'euros pour les dépenses fiscales à 380 millions d'euros.

SYNTHÈSE DES CLASSIFICATIONS ENVIRONNEMENTALES POUR LA MISSION AAFAR EN 2022

(en milliards d'euros et en pourcentage)



44 % des crédits budgétaires et taxes affectées de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR) ont un impact sur l'environnement. Les crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales ayant un impact favorable sur l'environnement (1,82 Md€ en PLF 2022), visent principalement à préserver la biodiversité cultivée et accompagner la transition écologique de l'agriculture, notamment à travers des modes de production plus respectueux de l'environnement. Cette catégorie recouvre principalement les mesures en faveur de la gestion durable de la forêt (0,3 Md€ en PLF 2022) et celles en faveur de la gestion équilibrée et durable des territoires (0,4 Md€ en PLF 2022). Cette dernière action finance les dispositifs de soutien aux acteurs de la transition agricole, notamment les mesures agro-environnementales et climatiques qui rémunèrent les surcoûts liés à la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement et le soutien à l'agriculture biologique. Par ailleurs, l'action « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire » est réévaluée favorablement sur les axes « Eau » et « Déchets ». Plusieurs dépenses fiscales, dont l'exonération de la part communale et intercommunale en faveur des terres agricoles à concurrence de 20 % (106 M€) et le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique (69 M€), favorisent par ailleurs des actions et comportements en faveur de l'environnement. Néanmoins, en niveau, les dépenses fiscales rattachées à la mission AAFAR sont majoritairement cotées comme défavorables à l'environnement en raison de l'impact défavorable sur le climat et la lutte contre la pollution du taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) utilisés par les exploitants agricoles (1,4 Md€ en PLF 2022).

Source : rapport prévu par l'article 179 de la loi de finances pour 2020, annexé au PLF pour 2022.