



N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 4

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :

POLITIQUES DE L'AGRICULTURE, FORÊT, PÊCHE ET AQUACULTURE

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	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET MINISTÉRIEL STABLE ET UN VOLET AGRICOLE DU PLAN DE RELANCE AMBITIEUX	11
I. LE PROGRAMME 149 <i>COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ</i>	11
A. UNE MAQUETTE DE PERFORMANCE RECONDUITE	12
B. DES CRÉDITS D'INTERVENTION STABLES SUR LE PÉRIMÈTRE MINISTÉRIEL ET UN EFFORT MAJEUR SUR LE PLAN DE RELANCE...	13
1. L'effort en faveur de la performance économique et de la transition environnementale des exploitations agricoles.....	14
a. L'action 21 <i>Adaptation des filières à l'évolution des marchés</i>	14
b. L'action 23 <i>Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles</i>	15
c. <i>L'action 24 Gestion équilibrée et durable des territoires</i>	17
2. La compensation des contraintes rencontrées par les agriculteurs	21
3. Des moyens supplémentaires pour la filière de la forêt et du bois	23
4. La réaffirmation du soutien à la pêche et à l'aquaculture.....	26
C. LES SUBVENTIONS ALLOUÉES AUX OPÉRATEURS AUGMENTENT, MAIS LEUR SCHÉMA D'EMPLOIS PRÉSENTE DES TENSIONS.....	27
D. LE VOLUME DES DÉPENSES FISCALES EST PROCHE DE CELUI DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	29
II. PROGRAMME 215 <i>CONDUITE ET PILOTAGE</i>	30
DEUXIÈME PARTIE : DES CRÉDITS EN BAISSÉ POUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</i>	33
I. UNE DIMINUTION DE 10 MILLIONS D'EUROS INJUSTIFIÉE	33
II. PROGRAMME 775 <i>DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT</i>	36
III. PROGRAMME 776 <i>RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION</i>.....	37
EXAMEN EN COMMISSION	39

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	41
ANNEXE 1 : LES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE	45
ANNEXE 2 : L'EFFORT DE LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i> EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE	47
ANNEXE 3 : 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 2020.

À cette date, **83 % des réponses** étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

L'année 2020 est marquée par une situation de crise inédite qui donne lieu à la définition d'une programmation réaliste et ambitieuse pour l'économie du vivant, ainsi que pour la résilience et l'autonomie des filières.

Au titre de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, le Gouvernement demande pour 2021 l'ouverture de **2,97 milliards d'euros** en crédits de paiement, soit 1,1 % de plus qu'en 2020. Le volet agricole et piscicole du plan de relance prévoit en outre une enveloppe de 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de **398,4 millions d'euros** en crédits de paiement dès 2021. Les rapporteurs spéciaux se réjouissent notamment qu'un plan de soutien aux protéines végétales soit proposé dans le cadre du plan de relance pour un montant de 38 millions d'euros, qui répond à une demande forte des acteurs du monde agricole. Une fois pris en compte ces montants, **le budget du ministère de l'agriculture et de l'alimentation atteint 3,5 milliards d'euros en 2021, soit une hausse de 13,6 % par rapport à l'exercice 2020.**

Le programme 149 comprend plus de la moitié des crédits de la mission, soit 1,7 milliard d'euros. Deux axes forts sont présentés :

– d'une part, la préservation des dotations pour les exploitants, avec 350 millions d'euros d'aides en faveur de la structuration des filières et de la modernisation des exploitations agricoles, ainsi que 70 millions d'euros pour le renouvellement des générations d'agriculteurs ;

– d'autre part, les investissements en matière de transition agroécologique, avec plus de 126 millions pour les mesures d'aides à la conversion vers l'agriculture biologique et pour le fonds « avenir bio », dont les crédits ont doublé depuis 2018.

Par ailleurs, toujours sur le programme 149, les rapporteurs spéciaux tiennent à saluer la hausse de près de 6 millions d'euros de l'action *Gestion durable de la forêt*, qui atteint 252 millions d'euros et vient compléter les 82 millions d'euros prévus par le plan de relance. Ils appellent toutefois à un soutien renouvelé à la filière de la forêt et du bois, qui fait l'objet d'un sous-investissement chronique et d'une compétitivité insuffisante à la fois en amont et en aval de la filière.

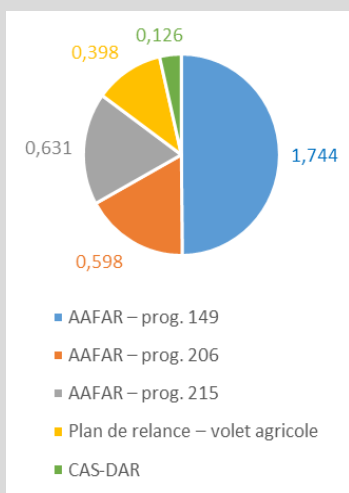
Le programme 215, atteignant 631 millions d'euros, est constitué à près de 90 % de dépenses de personnel. À ce titre, les rapporteurs spéciaux s'inquiètent de la trajectoire de baisse des effectifs (– 415 pour 2021 par rapport à 2020), et plus particulièrement en ce qui concerne l'ONF (– 95) et FranceAgriMer (– 23).

Enfin, le **compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural** voit son enveloppe ramenée à **126 millions d'euros**, soit une baisse de 11,8 % par rapport à la dernière recette constatée. Soucieux de la capitalisation sur la recherche et l'innovation des chambres d'agriculture, des instituts techniques et des organismes à vocation agricole et rurale, les rapporteurs spéciaux appellent le Gouvernement à mobiliser les plus de 80 millions d'euros d'excédents cumulés du compte. Les rapporteurs spéciaux seront particulièrement attentifs à l'exécution de ces crédits qui conditionne le succès des filières agricole, alimentaire et forestière.

DONNÉES CLÉS

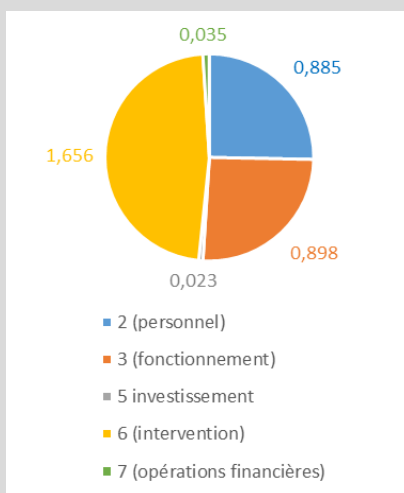
RÉPARTITION DES CP PAR DESTINATION

(en milliards d'euros)



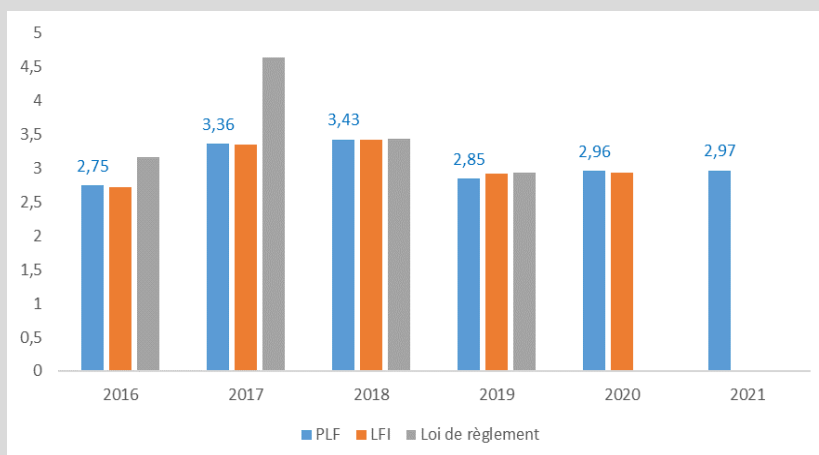
RÉPARTITION DES CP PAR NATURE

(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 2021.

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 temporaire *Plan de relance* et le compte d'affectation spéciale (CAS) *Développement agricole et rural* (DAR).

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*, 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* ⁽¹⁾.

Au titre de la mission AAFAR – fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) compris –, le Gouvernement demande pour 2021 l'ouverture de 2,96 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de **2,97 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP), soit respectivement 1,2 % de moins et 1,1 % de plus qu'en 2020.

Le volet agricole et piscicole du *Plan de relance* porte 1,17 milliard d'euros en AE et **398,4 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*. Pour ce compte, la demande d'ouverture s'élève à **126 millions d'euros** en AE et en CP : le montant est en recul de 7,4 % par rapport à 2018 et 2019.

ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2020

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution
P. 149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture</i>	1 813,45	1 726,29	- 4,8 %	1 755,48	1 744,64	- 0,6 %
P. 206 <i>Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation</i>	568,87	599,36	+ 5,4 %	568,36	598,17	+ 5,3 %
P. 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	612,92	633,88	+ 3,4 %	617,99	630,55	+ 2,0 %
Totaux pour la mission AAFAR	2 995,25	2 959,54	- 1,2 %	2 941,82	2 973,36	+ 1,1 %
Volet agricole et piscicole de la mission Plan de relance	<i>s. o.</i>	1 174,00	<i>s. o.</i>	<i>s. o.</i>	398,40	<i>s. o.</i>
P. 775 <i>Développement et transfert en agriculture</i>	65,00	60,07	- 7,6 %	65,00	60,07	- 7,6 %
PI/ 776 <i>Recherche appliquée et innovation en agriculture</i>	71,00	65,93	- 7,2 %	71,00	65,93	- 7,2 %
Totaux pour le CAS DAR	136,00	126,00	- 7,4 %	136,00	126,00	- 7,4 %

Source : projets annuels de performances annexés au PLF pour 2021.

(1) Annexe n° 5 de M. Michel Lauzzana au rapport n° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021 un total de 14 715 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 415 de moins que l’année précédente (– 2,7 %).

*

* *

Avec 3,5 milliards d’euros en CP, ces trois unités de vote ne portent 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 (7,1 milliards d’euros), les charges de la Mutualité sociale agricole (12,7 milliards d’euros), les financements attribués par l’Union européenne (9,5 milliards d’euros) et les compléments votés par les conseils régionaux (284 millions d’euros).

(1) Annexe n° 24 de Mme Catherine Osson au rapport n° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET MINISTÉRIEL STABLE ET UN VOLET AGRICOLE DU PLAN DE RELANCE AMBITIEUX

L'épidémie de covid-19 a entraîné et continue à entraîner de profonds déséquilibres au plan du produit intérieur brut (PIB), de l'emploi, des recettes et des dépenses publiques ⁽¹⁾.

Dans le prolongement des mesures d'urgence prévues, notamment, par les trois lois de finances rectificatives pour 2020 ⁽²⁾, le PLF pour 2021 comporte une nouvelle mission *Plan de relance* destinée à accompagner la reprise de l'activité et à soutenir la transformation du pays au cours de la prochaine décennie ⁽³⁾.

Par souci de simplicité pour la lecture de la présente analyse, les rapporteurs spéciaux commenteront de manière groupée :

– le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* ;

– l'action 5 *Transition agricole* et une partie de l'action 6 *Mer* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* ⁽⁴⁾.

I. LE PROGRAMME 149 *COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ*

Doté de 1,73 milliard d'euros en AE et **1,74 milliard d'euros** en CP pour 2021, le programme 149 représente 50,7 % du poids de la mission AAFAR.

Avec 1,17 milliard d'euros en AE et **398,4 millions d'euros** en CP, l'agriculture et la pêche comptent pour 3,2 % du plan de relance.

Leur programmation pour 2021 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° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

(2) Lois n°s 2020-289 du 23 mars 2020, 2020-473 du 25 avril 2020 et 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Annexe n° 46 de MM. le président Éric Woerth et Laurent Saint-Martin au rapport n° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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

A. UNE MAQUETTE DE PERFORMANCE RECONDUITE

En partie remaniée en 2020, avec quatre indicateurs nouveaux ou modifiés, la maquette de performance est pour l'essentiel maintenue : les résultats prévus pour 2020 et anticipés pour 2021 apparaissent positifs.

Cependant, si la **part de la surface agricole utile cultivée selon le mode biologique** a plus que doublé depuis 2012 (3,2 %), les dernières prévisions affichent un nouveau décrochage :

- le taux pour 2019, d'abord estimé à 9,9 %, serait désormais de 8,5 % ;
- le taux pour 2020, d'abord estimé à 12 %, avait été ramené à 11,6 % et serait désormais de 10,4 % ;
- le taux pour 2021, d'abord estimé à 13,3 %, serait désormais de 12,4 %.

Les rapporteurs spéciaux rappellent leur attachement à l'objectif de 15 % d'ici 2022 fixé par la loi dite EGALIM ⁽¹⁾. Ils soulignent que les moyens supplémentaires attribués au principal opérateur concerné (Agence bio – *cf. infra*) faciliteront le rattrapage de la dynamique de conversion.

La part des bénéficiaires d'une **indemnité compensatoire de handicap naturel** (ICHN) parmi les demandeurs d'aides au titre de la PAC progresserait en 2020 (32 %), avant de décroître à partir de 2021 (30,4 %).

En effet, si la révision de leur cartographie s'est accompagnée d'aides dégressives en 2019 et 2020 pour les exploitants installés dans des communes n'étant plus éligibles, ce mécanisme transitoire arrive à expiration.

Le **coût de gestion des aides prévues par la PAC** n'est plus du tout renseigné pour les années 2018 à 2023 : le ministère travaille à l'établissement d'une nouvelle méthodologie davantage compatible avec le format des données de la Commission européenne et des conseils régionaux.

Enfin, la **politique de la pêche** devait voir son suivi facilité par la création, en 2020, de deux indicateurs portant, d'une part, sur la proportion du nombre d'inspections en mer pilotées par le Centre national de surveillance des pêches et, d'autre part, sur la part de celles répondant aux besoins identifiés dans le cadre des plans inter-régionaux et régionaux de contrôle (PIRC-PRC).

Le but était de passer d'une logique d'opportunité à une logique d'analyse des risques et de ciblage. Il est trop tôt pour mesurer les effets de la nouvelle doctrine mais, au cours de son audition, la DPMA s'est félicitée de la coordination désormais plus efficiente avec la Marine nationale, à la faveur d'un réexamen des exigences posées par la Commission européenne.

(1) 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 STABLES SUR LE PÉRIMÈTRE MINISTÉRIEL ET UN EFFORT MAJEUR SUR LE PLAN DE RELANCE

À l'échelle du programme 149, le PLF pour 2021 prévoit 1,7 milliard d'euros, soit une baisse de 4,8 % en AE et de 0,6 % en CP ; elle tient essentiellement à la liquidation progressive, en CP, de dispositifs pluriannuels ayant précédemment donné lieu à l'ouverture d'importants montants en AE.

Par contre, le volet agricole et piscicole du plan de relance prévoit 1,2 milliard d'euros en AE et 398,4 millions d'euros en CP dès 2021.

Une fois pris en compte ces montants, le budget opérationnel du MAA atteint 2,1 milliards d'euros, soit une hausse de 22,1 % par rapport à l'exercice en cours.

ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS DU P. 149 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2020

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution
21 Adaptation des filières à l'évolution des marchés	217,77	218,28	+ 0,2 %	217,77	218,28	+ 0,2 %
22 Gestion des crises et des aléas de la production agricole	5,37	5,37	=	5,37	5,37	=
23 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	127,31	115,55	- 9,2 %	166,80	138,32	- 17,1 %
24 Gestion équilibrée et durable des territoires	566,93	454,72	- 19,8 %	464,09	447,94	- 3,5 %
25 Protection sociale	117,39	127,39	+ 8,5 %	117,39	127,39	+ 8,5 %
26 Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	241,07	249,47	+ 3,5 %	246,42	251,82	+ 2,2 %
27 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	487,05	504,94	+ 3,7	487,05	504,94	+ 3,7 %
28 Pêche et aquaculture	50,56	50,56	=	50,57	50,57	=
Totaux pour le P. 149	1 813,45	1 726,29	- 4,8 %	1 755,48	1 744,64	- 0,6 %

5 Transition agricole	1 124,00	390,00
6 Mer ⁽¹⁾	250,00	8,40
Volet agricole et piscicole de la mission Plan de relance	1 174,00	398,40

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2021.

(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° 17 de M. Saïd Ahamada au rapport n° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

1. L'effort en faveur de la performance économique et de la transition environnementale des exploitations agricoles

Les actions 21, 23, 24 et 25 constituent le cœur du programme 149.

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

Cette action est dotée de 218,3 millions d'euros en CP.

Son but est d'agir sur l'adéquation entre l'offre agricole et agroalimentaire française et la demande exprimée par les marchés.

• Cinq axes structurent l'action des pouvoirs publics : (a) la valorisation et la promotion des produits, notamment *via* le développement des **signes de qualité** tels que les labels, certifications bio, appellations d'origines contrôlée 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) l'aide à la **compétitivité** des entreprises de transformation et de commercialisation des produits ; (d) le soutien aux entreprises pour favoriser la présence française à l'international dans le domaine agricole, notre pays étant le **sixième exportateur mondial** dans cette branche ; et (e) les **aides en cas de crise**.

Le volet agricole du plan de relance portera un plan de communication en faveur des métiers de l'alimentation pour 5 millions d'euros, ainsi que des soutiens à la structuration des organisations professionnelles pour 30 millions d'euros, dont 4 millions d'euros au titre de formations juridiques pour renforcer le poids des producteurs dans leurs relations contractuelles avec la grande distribution.

Est surtout prévu, à hauteur de 38 millions d'euros, un **programme de soutien pour la diversification des cultures protéiniques végétales** : colza, tournesol, soja, lin, olive, pois et pois chiche, blé, féverole, lupin, lentille, luzerne, algues, etc.

Une telle mesure était attendue par les professionnels depuis plusieurs années : alors que l'intérêt écologique, nutritionnel et gustatif des légumineuses et légumes secs est de plus en plus nettement souligné par les professionnels de santé, leur part dans l'alimentation humaine est encore relativement peu développée.

Les animaux d'élevage en consomment d'importantes quantités, mais la France importe près de la moitié des matières nécessaires.

La future stratégie devrait soutenir à la fois :

- la production de plantes riches en protéines, de produits transformés à partir de celles-ci (galettes, etc.), d'ingrédients alimentaires de complément ;
- la valorisation de ces produits, notamment en sensibilisant les cuisiniers et gestionnaires ;
- la recherche fondamentale et appliquée en création variétale (par exemple, la texturation consiste en un enrichissement du potentiel protéinique d'une céréale afin de rendre plus intéressante son incorporation, sans additif, dans les recettes).

● Doit en particulier être soulignée l'ampleur des soutiens apportés aux **exploitations ultramarines** :

– la filière de la canne à sucre, bénéficiera en 2021 de 124,4 millions d'euros d'aides assurées par l'ODEADOM et l'ASP, dont 20,4 millions d'euros au titre du programme européen d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), ainsi que de 38 millions d'euros pour accompagner les producteurs dans leur adaptation à la fin des quotas sucriers ;

– une autre ligne, ouverte depuis le conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) de 2009, allouera 43 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) concerne l'élevage, la diversification végétale et le secteur du rhum, soutenus pour 3,1 millions d'euros ;

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

● Enfin, pour atteindre les 15 % de la surface agricole utile (SAU) exploitée en bio, les montants du **fonds de structuration « avenir bio »**, ont été portés de 4 à 6 puis 8 millions d'euros entre 2018 et 2020.

Le volet agricole du plan de relance ouvrira 2,5 millions d'euros complémentaires au fonds « avenir bio », le portant à 10,5 millions d'euros par an.

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

Cette action porte 138,8 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 entreprises agricoles tout au long de leur 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, en hausse de près d'un tiers, permet d'indemniser les maîtres exploitants accueillant ces modules et les bourses des participants.

Ils peuvent également bénéficier d'une aide de trésorerie, la **dotation aux jeunes agriculteurs** (DJA), qui représente 49,5 millions d'euros en 2020.

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.

La DJA est complétée par un abattement de 38 millions d'euros sur les bénéficiaires et d'un dégrèvement d'office de 10 millions d'euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFNB).

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.

• En deuxième lieu, la modernisation des entreprises repose sur 67 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 le **fonds de garantie bancaire**, géré par le Fonds européen d'investissement (FEI).

L'ASP dispose d'une enveloppe de 1,6 million d'euros sur laquelle s'appuient l'**investissement matériel et immatériel des coopératives d'utilisation de matériel agricole** (CUMA), la compensation des restes à payer au titre des charges de bonification des prêts à moyen terme spéciaux (MTS-CUMA), des aides au foncier dans les DOM et des prêts spéciaux.

Le volet agricole du plan de relance allouera 107 millions d'euros au renouvellement et au développement des **agroéquipements**, dont 71 millions d'euros pour une prime destinée aux exploitants qui investissent dans 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.

Les rapporteurs spéciaux sont favorables à ce que la clef de répartition des aides du plan de relance accorde une majoration de 20 % aux structures collectives, telles les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA). La modernisation des équipements annoncée dans le plan de relance a tout intérêt à trouver sa traduction dans des investissements collectifs, lesquels sont davantage en adéquation avec l'objectif de transition agroécologique. Ceci aura au final un coût moindre pour l'État et permettra une mutualisation plus importante pour les exploitants agricoles.

● 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 encore 16,5 millions d'euros en 2021.

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.

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

Les crédits de cette action s'élèvent à 447,9 millions d'euros.

● Premièrement, les **mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC)** et les **aides à l'agriculture biologique** disposeront en 2021 d'une enveloppe de 123 millions d'euros en AE et de 116 millions d'euros en CP.

Entre 2019 et 2020, les AE avaient enregistré une hausse de 266,4 %, pour s'établir à 231 millions d'euros du fait de l'enclenchement d'un nouveau cycle de cinq ans. Ainsi, leur montant programmé en 2021 doit être lu comme le retour à une enveloppe moyenne, et non comme une baisse nette de 46,8 %.

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 – les conseils régionaux et les agences de l'eau conservant toute latitude en vue de poursuivre le versement de ces dernières.

Le volet agricole du plan de relance comprend 11 millions d'euros consacrés à la replantation de 7 000 kilomètres de **haies** et à la valorisation de leur biomasse.

Par ailleurs, une enveloppe de 3,5 millions d'euros soutiendra l'accompagnement des entreprises innovant dans le domaine du **biocontrôle**, c'est-à-dire des méthodes de protection des cultures fondées sur des substances naturelles ou sur des organismes vivants (phéromones, insectes, virus, etc.).

De plus, les **indemnités compensatoires de handicaps naturels** (ICHN) voient leur budget stabilisé 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. Ces dernières ont fait l'objet, en 2019, d'une révision des critères d'éligibilité des communes et des activités.

• Deuxièmement, 22,7 millions d'euros financent le **pastoralisme**, avec un accompagnement des éleveurs pour la protection de leurs troupeaux dans les zones de prédation du loup et de l'ours, ainsi qu'à l'animation de structures telles les groupements d'intérêt économiques et environnementaux (GIEE) ou les groupements départementaux et régionaux d'agriculture biologique (GRAB).

(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 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.

● Troisièmement, 29,7 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⁾ ;

– 4,7 millions d’euros pour des actions en faveur de la filière équine ;

– 2,4 millions d’euros affectés à certaines sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (SAFER) ;

– 2 millions 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 :

– 1,9 million d’euros sont orientés vers l’entretien et les investissements pour les ouvrages domaniaux d’hydraulique agricole que possède l’État ;

– 1 million d’euros finance 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) ⁽²⁾, 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. ;

– 500 000 euros permettent à l’ASP de liquider le solde des derniers dossiers de la prime annuelle compensant la perte de revenus découlant du boisement de la superficie agricole, qui pouvait être demandée jusqu’en 2004.

(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.

(2) Issu de la fusion, au 1^{er} janvier 2020, entre l’Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l’Institut national de recherche en sciences et technologies pour l’environnement et l’agriculture (IRSTEA).

Vers un crédit d'impôt pour 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 niveau 3 est qualifié de « haute valeur environnementale ».

La HVE, qui s'est développée dans le sillage du Grenelle de l'environnement (2012), a connu une progression relativement confidentielle jusqu'aux États généraux de l'alimentation (2017).

Cette certification présente un double intérêt : elle repose sur des indicateurs de résultats (biodiversité, etc.) et non de moyens (comme l'agriculture biologique) et porte sur l'exploitation dans son ensemble (et non sur tel ou tel atelier).

Toutefois, les rapporteurs spéciaux estiment, après avoir abordé la question lors de la plupart de leurs auditions, que **la HVE comporte de nombreuses limites** :

- elle est inégalement répartie sur le territoire, en cohérence avec sa création par plusieurs organisations de vigneron (fin 2019, on recensait 1 047 entreprises labellisées en Gironde, 535 dans la Marne, 467 en Alsace et 314 dans le Rhône, soit près de la moitié du total) ;

- ses prérequis méthodologiques ont été construits rapidement et paraissent perfectibles ;

- les certificateurs ne sont pas reconnus par le Comité français d'accréditation (COFRAC) ;

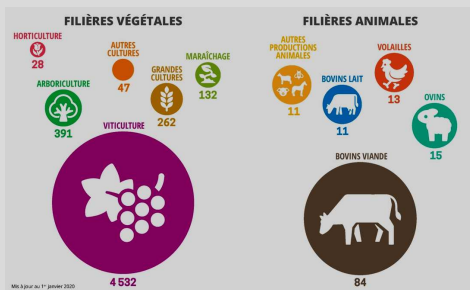
- la traçabilité des produits entre leur sortie de l'exploitation et l'étiquetage est insuffisante ;

- **les indicateurs semblent peu adaptés aux filières d'élevage** (seulement 3 % des exploitations certifiées).

Le Gouvernement avait annoncé un crédit d'impôt de 76 millions d'euros pour soutenir la HVE, avec un ordre de grandeur de 2 500 à 3 500 euros par an et par exploitation, sans préciser sa durée, son éventuel plafonnement en cas de cumul avec d'autres allègements, etc.

Les rapporteurs spéciaux réservent leur avis mais souhaitent qu'une cohérence soit trouvée avec le crédit d'impôt pour l'agriculture biologique, réservée aux exploitants dont la conversion est achevée.

RÉPARTITION DES EXPLOITATIONS CERTIFIÉES « HVE »



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

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.

● 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 auprès de l'État le montant indûment payé, 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 cours de 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⁾ ;

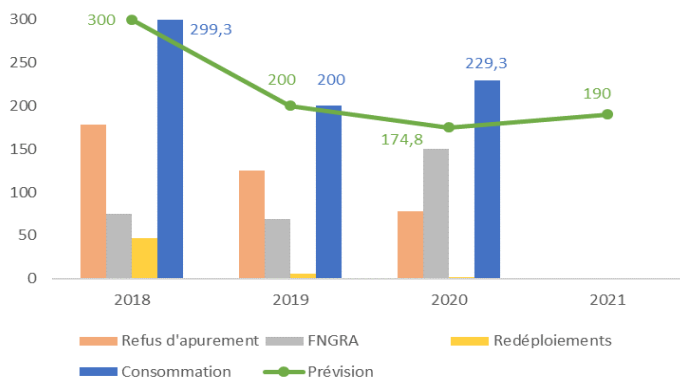
– en 2019, les refus d'apurement ont représenté le montant le plus faible depuis six exercices (125,1 millions d'euros), de sorte que, sur les 74,9 millions d'euros restants, 68,9 millions d'euros ont permis d'abonder le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) et que le reliquat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

– en 2020, les refus d'apurement atteindraient un point bas (78 millions d'euros), mais l'ASP a déjà bénéficié d'une aide pour son système d'information (1,3 million d'euros) et les besoins du FNGRA devraient être très élevés (« au moins 150 millions d'euros » d'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux par le ministère, lequel envisage des dégels, des prélèvements de trésorerie sur les opérateurs ou le recours à la LFR de fin de gestion) ;

– en 2021, la provision est fixée à 190 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'allègement 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.

● L'action 22 *Gestion des crises et des aléas de la production agricole* fait l'objet d'une demande d'autorisation de 5,4 millions d'euros en AE et en CP ⁽¹⁾.

Le dispositif dit « **Agridiff** » (agriculteurs en difficulté) permet de soutenir le redressement d'exploitations agricoles, à hauteur de 3,5 millions d'euros, soit *via* un audit global, soit *via* une aide directe à la relance (AREA).

Le **fonds d'allègement des charges**, abondé à hauteur de 1,8 million d'euros en 2020, 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.

Le volet agricole du plan de relance financera l'achat d'équipements de **protection contre les aléas climatiques** (filets paragrêle, serres, chaufferettes à vigne, chenillettes, volières, tunnels maraîchers, etc.) à hauteur de 32,5 millions d'euros.

● L'action 25 *Protection sociale* est dotée de 127,4 millions d'euros aux fins d'assurer la compensation par l'État des moindres recettes perçues par la CCMSA 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 allègement pérenne de cotisations sociales (de 6 points jusqu'à 2,5 SMIC) et de l'augmentation des allègements généraux sur les bas salaires (de 4 points au niveau du SMIC), le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 prévoyait, dans sa version initialement déposée par le Gouvernement, la fin du TO-DE à compter du 1^{er} janvier 2019.

(1) Voir la communication de M. Hervé Pellois, présentée à la commission des finances le 15 juillet 2020.

Toutefois, les débats parlementaires avaient conduit au maintien du TO-DE jusqu'à 2021, dans une version transformée : au lieu d'une exonération totale jusqu'à 1,25 SMIC puis dégressive jusqu'à s'annuler à 1,5 SMIC, l'allègement est désormais entier jusqu'à 1,2 SMIC et décroît jusqu'à 1,6 SMIC.

La nouvelle formule du TO-DE réduit la perte de recettes de la sécurité sociale à hauteur de 13 % ; elle reste compensée, en partie par de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et en partie par le ministère de l'agriculture.

Compte-tenu de l'exposition de branches comme l'arboriculture ou bien le maraîchage face à la concurrence internationale, les rapporteurs spéciaux notent avec intérêt que l'article 13 du PLFSS pour 2021 proroge cet allègement jusqu'à 2023 ⁽¹⁾.

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.

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 251,8 millions d'euros en CP, soit une hausse de 2,2 %.

• D'abord, l'action permet un soutien budgétaire aux intervenants majeurs de la politique forestière pour un total de 203,6 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 (320 millions d'euros en 2019), ainsi que de subventions pour charges de service public (SCSP), à savoir un versement compensateur de 140,4 millions d'euros, une dotation pour ses missions d'intérêt général (MIG) de 28,7 millions d'euros et une contribution exceptionnelle de 12,4 millions d'euros ;

– le **Centre national de la propriété forestière** (CNPF), établissement public administratif (EPA) responsables 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 ⁽²⁾.

• Ensuite, le ministère participe à hauteur de 25,5 millions d'euros au financement des axes du **programme national de la forêt et du bois**, qui arrive à mi-période (2016-2026) :

(1) Avis n° 3434 de Mmes Christelle Dubos et Cendra Motin, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2020.

(2) 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.

– la défense des forêts contre les incendies (DFCI), *via* des subventions aux collectivités territoriales pour l’installation de pistes d’accès, points d’eau, tours de guet, etc. (14,8 millions d’euros) ;

– les frais de reconstitution liés à la tempête Klaus de 2009, qui ne donnent plus lieu à l’ouverture d’AE depuis 2018 (2,9 millions d’euros en CP) ;

– la restauration des terrains en montagne (RTM), par exemple au moyen de pare-avalanches (6,2 millions d’euros) ;

– des évaluations prospectives (1,3 million d’euros) ;

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

Le volet agricole du plan de relance ouvre 82 millions d’euros de plus pour accroître la capacité de stockage de carbone par les forêts et leur cartographie (technologie LiDAR).

• Enfin, 22,8 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 forestière, au renforcement des peuplements à faible valeur économique, 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 forestiers.

**L’avenir de la forêt : une réflexion abondante,
des décisions concrètes à prendre immédiatement et sur le long terme**

Trois récents rapports ont été consacrés aux perspectives pour la forêt et le bois :

– le 12 juillet 2019, les **inspections générales des finances (IGF) et de l’administration (IGA) et les conseils généraux de l’alimentation, de l’agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et de l’environnement et du développement durable (CGEDD)** ont publié leur évaluation du contrat d’objectifs et de performances (COP) de l’ONF ;

– le 20 mai 2020, la **Cour des comptes** a présenté à la commission des finances son enquête, réalisée à la demande de Mme Émilie Cariou et M. Hervé Pellois, rapporteurs spéciaux, en application du 2° de l’article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur la structuration de la filière et ses performances économique et environnementale ;

– le 17 septembre 2020, Mme Anne-Laure Cattelot, rapporteure spéciale, a remis au Gouvernement les conclusions dont elle avait été chargée sur le fondement de l’article L.O. 144 du code électoral.

Ce document, intitulé *La forêt et la filière du bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles*, formule 19 recommandations, qui nourriront les amendements des rapporteurs spéciaux en vue de l'examen du PLF pour 2021 en séance publique :

1. doubler les moyens de la recherche appliquée sur la forêt et le bois ;
2. accroître l'accès aux technologies de pointe ;
3. éclairer scientifiquement les choix des forestiers, notamment en matière de biodiversité ;
4. mettre tous les documents de gestion en conformité avec le changement climatique ;
5. contribuer à l'engagement de 10 % d'aires protégées terrestres et marines en pleine naturalité d'ici 2022 et protéger 180 000 hectares de forêt tropicale en Guyane ;
6. tripler les quantités de bois de France dans la construction d'ici 2050 et, partant, réduire la déforestation importée ;
7. renouer le dialogue pour assurer l'équilibre sylvo-cynégétique (forêt et chasse) ;
8. investir pour disposer d'essences et de provenances résilientes (vergers à graines) ;
9. créer un ministère chargé de la forêt et du bois ;
10. créer une Agence nationale des forêts (ONF, CNPF, inventaire forestier national, agents compétents des chambres d'agriculture et des services déconcentrés, etc.) ;
11. déployer une organisation nationale et territoriale de gestion des crises ;
12. activer la coopération et la mutualisation au sein de l'Union européenne ;
13. instaurer un médiateur national de la forêt ;
14. permettre à chaque élève d'expérimenter la classe en forêt (deux semaines en primaire) ;
15. limiter la taille des coupes rases à 2 hectares maximum, hors cause sanitaire ;
16. expérimenter des projets forestiers de territoire, adossé à un espace d'échanges ;
17. créer un fonds de repeuplement doté de 300 millions d'euros par an sur trente ans ;
18. soutenir l'innovation et l'investissement des scieries et industries de la transformation (automatisation des lignes, cogénération de biomasse, etc.) ;
19. valoriser les caractéristiques exceptionnelles des outre-mer.

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

L'action 28 *Pêche et aquaculture* porte 50,6 millions d'euros.

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 direction des pêches maritimes et de l'aquaculture consacrera 18,8 millions d'euros au **cadre réglementaire de la politique commune de la pêche (PCP)** :

- 6 millions d'euros pour le contrôle des pêches ;
- 3,9 millions d'euros pour les contributions de la France aux organisations internationales concernées et aux conseils consultatifs régionaux de l'Union européenne et des conventions avec diverses structures ;
- 6,8 millions d'euros pour le suivi des données halieutiques ;
- 2,1 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).

En deuxième lieu, 29,8 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, les rapporteurs spéciaux se réjouissent de la décision du ministère de proroger l'aide de 2 millions d'euros pour la **modernisation des petites flottilles outre-mer**, *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, 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.

Deux points ressortent de l'audition de la DPMA :

- la pleine satisfaction de ses équipes au regard de la tutelle exercée conjointement par le MAA et le ministère de la mer ⁽¹⁾ ;

(1) Décret n° 2020-879 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de la mer.

– une vive inquiétude de l'ensemble des parties prenantes concernant l'accès aux eaux britanniques et la détermination de quotas par espèces une fois le Royaume-Uni sorti de l'UE, avec ou sans accord.

C. LES SUBVENTIONS ALLOUÉES AUX OPÉRATEURS AUGMENTENT, MAIS LEUR SCHÉMA D'EMPLOIS PRÉSENTE DES TENSIONS

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.

Il est à noter que Business France ⁽¹⁾ et l'IFREMER ⁽²⁾, dont la tutelle n'appartient pas au MAA, bénéficieront d'une subvention de respectivement 3,7 et 3 millions d'euros de sa part, au titre de projets interministériels.

ÉVOLUTION EN 2021 DES MOYENS DES OPÉRATEURS DU P. 149 PAR RAPPORT À 2020

(en millions d'euros)

Opérateurs	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution
Agence bio	10,16	10,61	+ 4,4 %	10,16	10,61	+ 4,4 %
Agence de services et de paiement	903,95	798,74	- 11,6 %	825,80	816,31	- 1,2 %
Centre national de la propriété forestière	13,97	14,97	+ 7,2 %	13,97	14,97	+ 7,2 %
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer ⁽³⁾	133,07	128,93	- 3,1 %	133,07	128,93	- 3,1 %
Institut français du cheval et de l'équitation	42,40	42,47	+ 0,2 %	42,40	42,47	+ 0,2 %
Institut national de l'origine et de la qualité	24,38	17,64	- 27,6 %	24,38	17,64	- 27,6 %
Office de développement agricole et rural des départements d'outre-mer	88,50	89,63	+ 1,3 %	88,50	89,63	+ 1,3 %
Office national des forêts	178,85	181,85	+ 1,7 %	178,85	181,59	+ 1,5 %
Totaux	1 401,84	1 323,70	- 5,6 %	1 291,44	1 308,86	+ 1,3 %

Source : projet annuel de performances.

• Avec 17,6 millions d'euros, la subvention de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) semble afficher une baisse de 27,6 % par rapport aux 24,4 millions d'euros qu'indique le tableau pour 2020.

(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.

(3) Dont 16 millions d'euros au titre de la compensation de la suppression de la taxe sur les céréales dont le produit lui était affecté conformément à l'article 1619 du code général des impôts, abrogé par le 29° du III de l'article 26 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

En réalité, elle progresse légèrement : le PAP n'a pas, pour cet opérateur, repris le montant effectivement versé cette année, mais celui envisagé au début de discussion du PLF pour 2020. Son article 6 proposait, initialement, de mettre un terme au droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge. Pour les assujettis, il s'agissait d'une réduction de la pression fiscale, tandis que, pour l'INAO, qui en était affectataire, la mesure faisait l'objet d'une compensation intégrale par le MAA.

Cependant, l'Assemblée nationale est revenue, en première lecture, sur cette suppression. Dès lors, par cohérence, le Gouvernement avait demandé, en séance publique, de ramener la subvention de l'INAO à 16,9 millions d'euros :

- Le PLF pour 2021 tend à réduire le volume d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) de six structures dont les équipes vont pourtant être confrontées à un surcroît de travail au cours des prochains mois :

- 20 postes au sein de l'Agence de services et de paiement (ASP), qui vient à peine de résoudre les difficultés informatiques connues au cours de la programmation pour 2014-2020 de la PAC et qui devra gérer la transition avec la prochaine période ⁽¹⁾ ;

- 23 postes au sein de l'Établissement français des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), chargé de décaisser, après instruction, au moins 515 millions d'euros du volet agricole du plan de relance ;

- 36 postes au sein de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), qui recentre ses activités et rationalise son implantation territoriale ;

- deux postes au sein de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), qui finalisera en 2021 la refonte du guide de lecture relatif au bio en vue de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation européenne ;

- 95 postes au sein de l'Office national des forêts (ONF) et trois postes au sein du Centre national de la propriété forestière (CNPF), alors que la filière du bois est profondément menacée aux plans écologique et économique (cf. *supra*).

Au moyen d'un amendement déposé en vue de l'examen des crédits de la présente mission en séance publique, **les rapporteurs spéciaux attireront l'attention du ministre de l'agriculture et de l'alimentation sur les risques que poserait l'exécution d'un schéma d'emploi trop restrictif.**

- L'Agence pour la promotion et le développement de l'agriculture biologique (Agence bio), constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), bénéficiera d'un ETPT supplémentaire. Elle mettra en place, en 2021, un nouvel observatoire et un partenariat avec son homologue wallonne.

(1) L'accord trouvé au Conseil le 20 octobre 2020 doit encore être approuvé par le Parlement européen.

• Pour l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM), dont les effectifs sont préservés, l'année sera marquée par l'application du nouveau cadre financier pour 2021 à 2027 du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

D. LE VOLUME DES DÉPENSES FISCALES EST PROCHE DE CELUI DES CRÉDITS DE LA MISSION

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

En premier 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, entraînera en 2021 une perte de recettes de 1,4 milliard d'euros, la suivante en valeur, à savoir le taux de 10 % de TVA applicable aux livraisons de bois de chauffage, coûtera 138 millions d'euros et près des deux-tiers des « niches » auraient un montant inférieur à 50 millions d'euros.

En deuxième lieu, **certaines de ces dépenses fiscales sont bornées** :

– l'exercice 2021 est le premier au cours duquel ne sont plus en vigueur l'amortissement exceptionnel au titre de l'IS à hauteur de 50 % des sommes versées pour la souscription de parts d'épargne forestière et l'allègement de taxe foncière sur les propriétés non-bâties des associations foncières pastorales ;

– l'exercice 2021 sera, sauf prolongation, le dernier à voir l'incidence du crédit d'impôt sur le revenu pour les travaux forestiers et les rémunérations versées pour la réalisation de contrats de gestion de bois et de forêts, de la réduction d'IR pour les cotisations d'assurance de bois et forêts et du crédit d'impôt en faveur des entreprises utilisant le mode de production biologique (80 millions d'euros) ;

– sauf prolongation, la déduction pour épargne de précaution (80 millions d'euros contre une estimation antérieure de 90 à 120 millions d'euros), le crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants afin d'assurer leur remplacement (19 millions d'euros), l'amortissement exceptionnel des bâtiments d'élevage et des matériels ou installations destinés au stockage des effluents d'élevage à hauteur de 40 % de leur prix de revient étalé linéairement sur cinq ans (10 millions d'euros), et la réduction d'IR à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à certains exploitants prendront fin en 2023.

(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.

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

Les rapporteurs spéciaux notent avec satisfaction que l'intégralité des lignes propose désormais un montant, même nul par convention provisoire pour deux d'entre elles, alors que, dans le PAP annexé au PLF pour 2020, cinq dépenses fiscales affichaient un coût « epsilonlesque », c'est-à-dire inférieur à 500 000 euros, et que quatre étaient même indiquées comme « non chiffrables » par la direction de la législation fiscale (DLF).

II. PROGRAMME 215 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 2021 est de 633,9 millions d'euros en AE et 630,5 millions d'euros en CP, dont 7,0 millions d'euros de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP), soit une hausse de respectivement 3,4 % et 2 % par rapport à l'exercice 2020.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 215.

ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS DU P. 215 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2020

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution
1 Moyens de l'administration centrale	195,35	199,60	+ 2,2 %	200,79	205,53	+ 2,4 %
2 Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	23,66	23,82	+ 0,7 %	23,67	23,82	+ 0,6 %
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)	326,39	322,79	- 1,1 %	326,40	322,79	- 1,1 %
4 Moyens communs	67,52	87,68	+ 29,9 %	67,13	78,41	+ 16,8 %
Totaux pour le P. 215	612,92	633,88	+ 3,4 %	617,99	630,55	+ 2,0 %

Source : projet annuel de performances.

Le programme est à 87 % composé de dépenses de personnel (titre 2), dont 339,7 millions d'euros pour la rémunération des agents publics, 200,4 millions d'euros de cotisations et contributions sociales, ainsi que de

participation au compte d'affectation spéciale *Pensions*, et 7,2 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.

S'agissant des dépenses hors titre 2, le MAA poursuivra son objectif de 100 % de procédures dématérialisées d'ici à 2022, ainsi que l'extension du système de gestion *RenoiRH* à de nouveaux domaines fonctionnels. En revanche, les rapporteurs spéciaux doivent prendre acte des difficultés rencontrées par les outils *Expadon 2* (certificats d'export), *Arpent* (enseignement agricole) et *Logics* (autorisations d'exploiter).

• L'action 1 *Moyens de l'administration centrale* est dotée de 205,5 millions d'euros. Elle couvre des dépenses concernant la gestion immobilière (10,6 millions d'euros), l'amélioration des conditions de travail (5,7 millions d'euros), la formation continue (1,3 million 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 de l'impact des politiques publiques et information économique* porte 23,8 millions d'euros. Son principal poste de dépense concernera la conduite, d'octobre 2020 à septembre 2021, du **recensement agricole décennal** (3,7 millions d'euros). Prévu par la PAC, il concernera les près de 450 000 exploitations de métropole et d'outre-mer ; environ 700 variables doivent être recueillies, traitées, vérifiées et redressées.

**« Les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation :
un potentiel à mieux exploiter »⁽¹⁾**

Les rapporteurs ont pris connaissance des remarques de la Cour des comptes sur la transformation numérique du MAA, de l'ASP, de FranceAgriMer et du CNPF.

Ces derniers entretiennent ou utilisent plus de 300 jeux de données très variés, concernant à la fois la PAC (bénéficiaires d'aides, indicateurs contrôlés, etc.), le suivi des cheptels (race, santé, etc.), les statistiques économiques (coût de production, prix de vente, etc.), la forêt (parcelles, dénivelés, etc.) et la pêche (stocks, captures, etc.).

La Cour salue le fait que « le MAA [soit] engagé dans une stratégie destinée à lui permettre de tirer la plus grande partie de ses données de masse » et appelle à trouver le bon équilibre entre leur ouverture aux citoyens et aux entreprises⁽²⁾ d'une part et à la protection des secrets sanitaire et industriel d'autre part.

• L'action 3 *Moyens des DRAAF, des DAAF et des DDTM* a une enveloppe de 322,8 millions d'euros.

(1) Insertion au tome II du rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2020.

(2) Érigée au rang de principe par l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration par l'article 3 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

- L'action 4 *Moyens communs* bénéficie de 78,4 millions d'euros.

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 percevra en 2021 une SCSP de 1,4 million d'euros.

DEUXIÈME PARTIE : DES CRÉDITS EN BAISSÉ POUR LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE 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 CGI.

I. UNE DIMINUTION DE 10 MILLIONS D’EUROS INJUSTIFIÉE

Le PLF pour 2021 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.

Le Gouvernement justifie 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, le chiffre d’affaires des entreprises ne sera définitivement connu qu’au premier trimestre de l’année qui suit. Dans les budgets précédents, cette incertitude au mois de septembre conduisait précisément à reconduire le produit conventionnel de la taxe, jusqu’à validation ou invalidation en cours de gestion.

Au demeurant, il s’agit en 2021 d’une chute de 7,4 % par rapport à 2020, voire de 11,8 % en comparaison avec le rendement effectif pour 2019, soit 142,9 millions d’euros.

Or, comme l’avait souligné le rapporteur spécial à l’occasion de l’examen du projet de loi de règlement pour 2019, « l’agriculture a connu un choc moins marqué que d’autres branches, tant au plan de l’offre qu’à celui de la demande ; la proximité directe des exploitants avec leur lieu de travail et le maintien de la consommation des ménages font qu’à aucun moment l’activité agricole n’a été

(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 [...] ».

freinée aussi lourdement que le reste de l'économie ; la résilience dont l'agriculture a fait montre ne doit pas conduire à oublier les profondes difficultés qu'elle affrontait déjà avant la crise, ni donc à minorer l'effort de relance des prochains mois en sa faveur, ainsi qu'envers les industries agro-alimentaires » ⁽¹⁾.

De surcroît, les réponses de FranceAgriMer au questionnaire des rapporteurs spéciaux ne font pas état d'une forte contraction de la valeur ajoutée :

– « le choc de demande induit par le confinement a porté plus sur la structure de la demande que sur son volume ; [...] étant donné que [la] consommation [au restaurant ou à domicile] privilégie des produits différents, les filières ont été confrontées subitement à des problèmes d'ajustement entre offre et demande non pas d'un point de vue quantitatif mais qualitatif » ;

– « le bilan des premières mises en vente et de la première transformation des produits agricoles après les huit ou neuf premiers mois de 2020 donne des résultats assez différents d'une filière à l'autre mais se traduit globalement par une baisse des quantités mises en vente, des prix plutôt en légère hausse et la constitution de stocks se résorbant lentement »

– « du côté des productions animales, la situation a été assez tendue en début d'année à cause de l'importance de la restauration hors-domicile dans la consommation des viandes et des produits de la mer, puis les conditions de marché sont revenues peu à peu à la normale » ;

– « dans l'ensemble, les prix en 2020 sont soutenus pour toutes les productions végétales », surtout pour les fruits et légumes frais et le vin.

Le ministère de l'économie, des finances et de la relance avance que « le secteur des céréales, qui représente 30 % de la valeur ajoutée brute agricole, devrait voir son résultat baisser de plus de 20 % en 2020 ».

Toutefois, l'expertise de FranceAgriMer est plus nuancée :

– s'agissant du blé tendre, l'établissement note certes une « forte baisse de la production en 2020 par baisse du rendement à cause de mauvaises conditions climatiques au semis (pluies) et avant la récolte (sécheresse) » mais indique que « les cours qui étaient bas en début d'année remontent fortement sous l'effet d'une raréfaction de l'offre en Europe et en Russie et d'une demande internationale forte, tirée par la Chine ; après une forte baisse d'utilisation par la meunerie pendant le confinement, on retrouve un niveau d'utilisation identique à celui de l'an dernier et les stocks de fin de campagne devraient être réduits » ;

– de surcroît « la production de maïs en 2020 devrait être supérieure de 10 % à celle de la campagne précédente » et « les cours de tous les oléoprotéagineux se maintiennent à un niveau élevé en 2020 ».

(1) Annexe n° 4 de M. Hervé Pellois au rapport n° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

S'ils partagent la volonté de clarifier le cadre soumis à l'approbation du Parlement ⁽¹⁾, **les rapporteurs spéciaux estiment que la réduction de 10 millions d'euros envoie un signal doublement négatif :**

– alors que la Cour des comptes souligne que la programmation du compte spécial est, depuis 2014, trop contrainte pour que les crédits soient intégralement décaissés (*cf. infra* pour les excédents), le ministre a, en février 2020, chargé l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de proposer des améliorations qu'il aurait été préférable d'attendre avant tout bouleversement ;

– l'année 2021 sera marquée par de lourds chantiers dont, à l'évidence, la relance de l'économie dans un contexte sanitaire tendu, ainsi que la transition vers les programmations de la PAC et du PNDAR pour 2022 à 2027.

Face aux multiples pressions que subissent les agriculteurs, les chambres d'agriculture, les instituts techniques agricoles et les organismes nationaux à vocation agricole et rurale, bénéficiaires du compte, doivent capitaliser sur la recherche en matière agricole et agroalimentaire : il s'agit d'investissements rentables pour l'économie et la qualité de vie des Françaises et des Français.

Fin 2019 (dernier exercice clos), le CAS-DAR affichait un **excédent de 12,41 millions d'euros** et un **solde cumulé de 80,04 millions d'euros**.

En conséquence, dans le cas où la contraction de la taxe serait vérifiée, les rapporteurs spéciaux appellent le Gouvernement à faire usage de la possibilité organique de **rattacher par arrêté une partie des excédents au CAS-DAR**.

Ils défendront un amendement en ce sens et remercient leurs collègues qui se sont également, sur tous les bancs, mobilisés à ce propos.

Pour finir, il faut rappeler, avec la Cour des comptes, qu'« une estimation 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⁾.

En tout état de cause, **cette baisse ne saurait, pour les rapporteurs spéciaux, constituer un nouvel étiage structurel** : l'enveloppe du CAS-DAR doit pouvoir être rehaussée à due concurrence du rétablissement du chiffre d'affaires des entreprises agricoles assujetties.

(1) *Le rapport n° 2210 de M. Laurent Saint-Martin, en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 septembre 2019, recommande de « rationaliser le nombre de comptes d'affectation spéciale [qui] sont une dérogation au principe d'universalité ».*

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

II. PROGRAMME 775 DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT

Porté par la DGPE, le programme 775 *Développement et transfert en agriculture* vise à diffuser, auprès des agriculteurs, les progrès et les innovations scientifiques, techniques ou opérationnelles dans le secteur agricole.

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

ÉVOLUTION EN 2021 DES CRÉDITS DU P. 775 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2020

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution
1 Développement et transfert	64,90	59,99	- 7,6 %	64,90	59,99	- 7,6 %
2 Fonction support	0,10	0,08	- 25,0 %	0,10	0,08	- 25,0 %
Totaux	65,00	60,07	- 7,6 %	65,00	60,07	- 7,6 %

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

Les crédits de l'action 1 sont orientés suivant cinq axes.

Trois d'entre eux reprennent en 2021 les mêmes montants qu'en 2020 :

- 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).

L'un d'entre eux progresse et un autre apparaît, de sorte que :

- 4,9 millions d'euros, bénéficieront à des appels portés par les DRAAF en appui aux GIEE, contre 3,3 millions d'euros en 2020 ;

- 75 000 euros soutiendront désormais la recherche en agroforesterie.

L'un diminue et deux disparaissent, avec :

- 39,4 millions d'euros pour des actions portées par les chambres d'agriculture et leur assemblée (APCA), après 40,5 millions d'euros en 2020 ;

- la fin de l'enveloppe attribuée à FranceAgriMer pour six appels à projets au titre de l'assistance technique régionalisée (ATR) et de celle dédiée aux partenariats régionaux entre acteurs du développement agricole, antérieurement dotées de respectivement 4 millions d'euros et 1,5 million d'euros.

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 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION

Piloté par 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.

Son but est 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 2021 DES CRÉDITS DU P. 776 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2020

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution	LFI pour 2020	PLF pour 2021	Évolution
1 Recherche appliquée et innovation	70,70	65,63	- 7,2 %	70,70	65,63	- 7,2 %
2 Fonction support	0,30	0,30	=	0,30	0,30	=
Totaux	71,00	65,93	- 7,1 %	71,00	65,93	- 7,1 %

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

En 2021, deux lignes connaîtront une hausse de 100 000 euros :

- 39,3 millions d'euros seront affectés aux programmes des instituts techniques agricoles (ITA) et de leur association de coordination (ACTA) ;

- 5,4 millions d'euros bénéficieront à des actions thématiques transversales et à des travaux de recherche mutualisés sur des thématiques d'intérêt commun (notamment en matière d'élevage et de viticulture).

Deux autres dotations afficheront un recul :

- 1,9 million d'euros sera provisionné pour des chantiers dont l'actualité, voire l'urgence, se manifesterà, contre 2,2 millions d'euros en 2020 ;

- 18,9 millions d'euros financeront six appels à projet en lien avec les ITA et l'ACTA, au lieu de 24 millions d'euros en 2020.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa deuxième réunion du jeudi 22 octobre 2020, 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 après avoir **adopté l'amendement n° II-CF717** de M. Dominique Potier visant à attribuer un financement supplémentaire de 450 000 euros au réseau des fermes « démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en produits phytosanitaires », en opérant un transfert du programme Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture vers le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation.*

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

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a **adopté l'amendement n° II-CF458** de M. Dominique Potier portant article additionnel après l'article 58 et visant à demander au Gouvernement un rapport sur la possibilité pour l'État d'allouer des financements supplémentaires au compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural.*

Le compte rendu de cette réunion sera prochainement disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Ministère de l’agriculture et de l’alimentation

– Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises : – Mme Marie-Agnès Vibert, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la politique agricole commune, et Édith Mérillon, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, sous-directrice de la gouvernance et du pilotage, MM. Serge Lhermitte, ingénieur en chef des mines, chef du service de la compétitivité et de la performance environnementale, et Matthieu Le Hello, chef du bureau du budget

– Direction des pêches maritimes et de l’aquaculture : M. Frédéric Gueudar-Delahaye, directeur

– Secrétariat général : M. Christian Ligeard, directeur des affaires financières, Mmes Flora Claquin, sous-directrice des affaires budgétaires et comptables, et Anaïs Mandin, cheffe du bureau du budget

Opérateurs

– Centre national de la propriété forestière : M. Antoine d’Amécourt, président

– Établissement national des produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer) : Mme Christine Avelin, directrice générale, et M. Stéphane Le Den, adjoint au sous-directeur du droit des produits et des politiques sectorielles

– Institut national de l’origine et de la qualité : Mme Marie Guittard, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, directrice

– Office national des forêts : MM. Bernard Munch, préfet, directeur général, et François Bonnet, directeur général adjoint

– Office pour le développement de l’économie agricole d’outre-mer : M. Jacques Andrieu, directeur, et Mme Nolwenn Le Doaré, chargée de mission

Organisations représentatives

– Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles * : MM. Luc Smessaert, vice-président, Jean-Louis Chandellier, directeur adjoint, et Guillaume Lidon, responsable des affaires publiques

– Jeunes agriculteurs * : M. Basile Faucheux, membre du bureau, chargé de la fiscalité, et Mme Mathilde Roby, conseillère juridique

– Coordination rurale * : M. Alexandre Armel, secrétaire général

– Confédération paysanne * : Mmes Véronique Marchesseau, secrétaire générale, et Aurélie Bouton, chargée de mission

– Mouvement de défense des exploitants familiaux : M. Pierre Thomas, président, Mmes Virginie Ayral, animatrice, et Sophie Bézeau, directrice

– Fédération nationale de l'agroalimentaire / Confédération française de l'encadrement et Confédération française des cadres : MM. Bernard Pire, président du Syndicat national des cadres d'entreprises agricoles, et Stéphane Bigeu, secrétaire fédéral

– Fédération nationale agroalimentaire et forestière / Confédération générale du travail : Mme Jocelyne Hacquemand, secrétaire fédérale

– Fédération générale de l'agroalimentaire / Confédération française démocratique du travail : Mme Annabel Foury, secrétaire nationale, et M. Franck Tivierge, secrétaire national

– Fédération de l'agriculture / Confédération française des travailleurs chrétiens : MM. Emmanuel Cuvillier, président, Jean-Pierre Chivoret, secrétaire général adjoint

Organisations professionnelles

– Association de coordination technique agricole : MM. Martial Marguet, premier vice-président, président de l'Institut de l'élevage, Paul Auffray, membre du bureau, président de l'Institut du porc, Jean-Paul Bordes, directeur général

– Association de coordination technique pour l'industrie agroalimentaire : MM. Didier Majou, directeur général, et Pierre Degonde, conseil, directeur du pôle des services d'Euralia

– Coopération agricole : M. Dominique Chargé, président, et Mme Florence Pradier, directrice générale

– Fédération nationale des coopératives d'utilisation de matériel agricole : MM. Luc Vermeulen, président, et Pierre-François Vaquié, directeur

– Union des coopératives forestières * : M. Bernard Servois, président

– Interprofession des huiles et protéines végétales : MM. Antoine Henrion, président, et Laurent Rosso, directeur

– Association nationale interprofessionnelle des légumes secs : M. Franck Rocher, président

– Fédération française des producteurs d'oléagineux et de protéagineux : MM. Arnaud Rousseau, président, et Grégoire Dublineau, directeur

– Groupe d'étude et de promotion des protéines végétales : MM. Hubert Bocquelet, délégué général, et Antoine Chardon, chargé de mission

– Avril * : M. le docteur Paul-Joël Derian, directeur de l'innovation

– Sotexpro : M. Patrice Bassot, président

– Tereos : Mmes Anne Wagner, directrice de la recherche et du développement, et Morgane Estève, responsable des affaires publiques

– Protéines France * : M. Christophe Rupp-Dahlem, président

– France bois forêt * : M. Michel Druilhe, président

– Fédération nationale du bois * : M. Philippe Siat, président

Associations agréées

– Association des organismes agréés pour la promotion des systèmes de certification de produits du secteur agroalimentaire : MM. Vincent Couépel, 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

– Fédération nationale des communes forestières : MM. Dominique Jarlier, maire de Rochefort-Montagne, président, et Alain Lesturgez, directeur général, Mme Françoise Alriq, directrice générale adjointe

– Comité stratégique de la filière du bois : M. Luc Charmasson, président

– Experts forestiers de France : M. Philippe Gourmain, président

– Les amis de la terre * : Mme Anne-Laure Sablé, chargée 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
POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	9 209	9 502	9 353	9 496
<i>Premier pilier (paiements directs)</i>	6 901	6 877	6 725	6 740
<i>Programmes sectoriels et mesures de marché</i>	640	640	640	640
<i>Second pilier</i>	1 668	1 985	1 988	2 116
ÉTAT (LFI de 2018 à 2020, PLF pour 2021)	5 794	5 827	5 320	5 355
<i>Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, y. c. CAS Pensions et TO-DE</i>	5 224	4 741	4 776	4 821
<i>CAS Développement agricole et rural</i>	136	136	136	126
<i>Taxe fiscales affectées</i>	434	410	408	408
ALLÈGEMENTS SOCIAUX ET FISCAUX	4 749	5 013	5 125	5 279
<i>Baisse des cotisations individuelles des exploitants</i>	242	275	282	289
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	2 793	4 738	4 843	4 990
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	1 714		s. o.	
Production agricole	1 969	2 125	2 119	2 191
<i>Baisse des cotisations individuelles des exploitants</i>	242	275	282	289
<i>Allègements de cotisations patronales (y. c. TO-DE)</i>	1 243	1 850	1 837	1 902
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	484		s. o.	
Coopératives et industries agroalimentaires	1 965	2 110	2 224	2 265
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	1 155	2 110	2 224	2 265
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	810		s. o.	
Services agricoles	815	778	782	823
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	395	778	782	823
<i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i>	420		s. o.	
RETRAITEMENT DU TO-DE	- 480	- 135	- 117	- 127
AUTRES DÉPENSES FISCALES	1 817	1 834	1 818	1 818
<i>Dépenses fiscales agricoles</i>	1 563	1 573	1 593	1 593
<i>Dépenses fiscales forestières</i>	254	261	225	225
COMPLÉMENTS RÉGIONAUX À LA PAC	284	284	284	284
TOTAL (CRÉDITS NATIONAUX)	12 164	12 284	12 430	12 609
TOTAL (TOUS CRÉDITS)	21 374	21 785	21 783	22 105

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

ANNEXE 2 : L'EFFORT DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE* EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Les rapporteurs spéciaux estiment particulièrement opportune l'inscription du volet agricole dans le programme 362 *Écologie* ; ils seront attentifs à ce que l'exécution des crédits soit à la fois conforme à l'autorisation parlementaire et le plus aisément profitables aux agriculteurs, sylviculteurs et pêcheurs.

CRÉDITS DU PROGRAMME 362 *ÉCOLOGIE* EN 2021 (VOLET AGRICOLE)

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Accélération de la transition agroécologique	324,0	115,0
<i>Plan de communication</i>	10,0	5,0
<i>Structuration des filières</i>	54,0	16,5
<i>Fonds « avenir bio »</i>	10,0	2,5
<i>Replantation de haies</i>	50,0	11,0
<i>Bilan carbone à l'installation</i>	10,0	0,0
<i>Cantines scolaires des petites communes</i>	50,0	15,0
<i>Projets alimentaires territoriaux</i>	80,0	20,0
<i>Jardins partagés</i>	30,0	15,0
<i>Alimentation locale et solidaire</i>	30,0	30,0
Plan pour l'indépendance protéinique	100,0	38,0
Soutien aux filières animales	250,0	48,0
<i>Biosécurité et bien-être animal en élevage</i>	100,0	20,0
<i>Modernisation des abattoirs</i>	130,0	25,0
<i>Accueil des animaux abandonnés et en fin de vie</i>	20,0	3,0
Renouvellement des agroéquipements	250,0	107,0
<i>Itinéraires techniques et systèmes de production</i>	135,0	71,0
<i>Protection contre les aléas climatiques</i>	100,0	32,5
<i>Accompagnement des entreprises</i>	15,0	3,5
Filière de la forêt et du bois	200,0	82,0
<i>Investissement pour la diversification</i>	178,0	60,0
<i>LiDAR (suivi numérique)</i>	22,0	22,0
Total pour l'action 5 <i>Transition agricole</i>	1 124,0	390,0
Pêche et aquaculture	50,0	8,4
Verdissement des ports et de la flotte ⁽¹⁾	200,0	36,4
Total pour l'action 6 <i>Mer</i>	250,0	44,8
Total pour le programme 362 <i>Écologie</i>	18 358,0	6 586,0
Total pour la mission <i>Plan de relance</i>	36 358,8	21 992,0

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2021.

(1) Cette ligne concernant la direction des affaires maritimes n'entre pas dans le champ du présent rapport spécial (cf. supra).

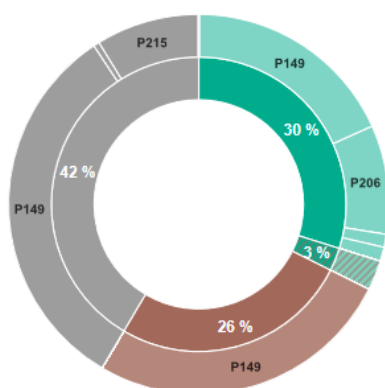
ANNEXE 3 : L'AGRICULTURE DANS LE « BUDGET VERT »

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 33 %, favorable à l'environnement. Les rapporteurs spéciaux s'attacheront à suivre la progression de ce taux au cours des prochains exercices.

SYNTHÈSE DES CLASSIFICATIONS ENVIRONNEMENTALES POUR LA MISSION AAFAR ET LE CAS-DAR EN 2021

(en pourcentage)



Crédits budgétaires et taxes affectées :

Favorables : 1,33 Md€

Mixtes : –

Défavorables : –

Sans impact : 1,93 Md€

Dépenses fiscales :

Favorables : 0,29 Md€

Mixtes : 0,14 Md€

Défavorables : 1,42 Md€

Sans impact : 0,39 Md€

58% des crédits de la mission « agriculture, alimentation, forêts 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 (1,63 Md€ en PLF 2021), visent principalement à préserver la biodiversité cultivée et accompagner la transition écologique de l'agriculture à travers notamment 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 2021) et celles en faveur de la gestion équilibrée et durable des territoires (0,4 Md€ en PLF 2021). 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. Plusieurs dépenses fiscales, dont l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terres agricoles (107 M€) et le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique (61 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 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 2021).

Source : rapport prévu par l'article 179 de la loi de finances pour 2020.