

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

Mercredi
20 octobre 2021
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 6

– Suite de l'examen pour avis du projet de loi de finances pour 2022 (n° 4482) :

– Mission « Investissements d'avenir »

. Avis sur les crédits « Investissements d'avenir » (*Mme Huguette Tiegna, rapporteure pour avis*) 2

– Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » :

. Avis sur les crédits « Agriculture et alimentation » (*M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis*) ... 16

– Mission « Outre-mer »

. Avis sur les crédits « Outre-mer » (*M. Max Mathiasin, rapporteur pour avis*) 38

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence
de Roland Lescure,
Président**



Mme Annaïg Le Meur, présidente. Chers collègues, nous achevons ce matin notre cycle budgétaire en examinant successivement, pour avis, les crédits des missions *Investissements d'avenir, Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* et, *last but not least, Outre-mer* du projet de loi de finances pour 2022.

L'examen des crédits de chaque mission donnera lieu à une discussion durant laquelle les orateurs de groupe disposeront de quatre minutes et les auteurs de questions de deux minutes pour s'exprimer.

Mission *Investissements d'avenir* (Mme Huguette Tiegna, rapporteure pour avis)

Mme Huguette Tiegna, rapporteure pour avis. La mission *Investissements d'avenir* est une mission originale, créée en 2017 pour budgétiser les crédits du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3). Elle est pilotée par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), dont la vocation interministérielle répond à une doctrine d'investissements particulière. Cette doctrine permet le financement des projets innovants, risqués et d'intérêt stratégique concernant la transition énergétique, la compétitivité économique et la résilience des écosystèmes économiques et de santé. Elle a pour objectif d'avoir un fort effet de levier.

La mission *Investissements d'avenir* comprend cinq programmes, dont trois sont dévolus au PIA 3 et deux au PIA 4. L'ensemble de la mission comprend 16,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,5 milliards en crédits de paiement (CP) pour l'année 2022, ce qui correspond à la moitié du plan d'investissements France 2030, qui prévoit 30 milliards d'euros sur cinq ans.

La présente mission déroge néanmoins aux règles budgétaires de droit commun. Ainsi, pour le PIA 3, sur une enveloppe initiale de 10 milliards d'euros ouverte en 2017, toutes les AE ont été consommées. Pour la période 2018-2021, 6,1 milliards d'euros ont été ouverts en CP et 1,5 milliard sont inscrits en projet de loi de finances (PLF) pour 2022 – un montant inférieur à la trajectoire initialement prévue en 2017, de 2 milliards. Le PIA 4 est doté d'une enveloppe de 20 milliards d'euros, soit le double des crédits alloués au PIA 3, pour la période 2021-2025, dont 16,6 milliards au titre de la présente mission et 3,4 milliards au titre des intérêts générés par les dotations non consommables (DNC) ouvertes dans le cadre des PIA 1 et 2 et des revenus annuels générés par le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII).

Les particularités budgétaires de la mission *Investissements d'avenir* ne sont pas sans conséquences sur le contrôle parlementaire. En effet, il est difficile de mesurer, par une simple analyse budgétaire annuelle, des investissements pluriannuels. En outre, certains financements sont également croisés au sein de plusieurs missions. Le PIA 4 participe ainsi, à hauteur de 11 milliards d'euros, à la mission *Plan de relance*, sans qu'il soit facile de distinguer quels programmes et quelles missions auront l'effet de levier le plus important sur les projets financés.

En outre, des crédits en provenance du plan d'investissements France 2030, dont il convient de saluer l'importance, abonderont, sous la forme d'amendements en séance publique, la présente mission.

Il pourrait être utile de prévoir une nouvelle maquette budgétaire pour le projet de loi de finances initiale pour 2023. Cette nouvelle maquette simplifierait l'architecture des différents plans d'investissements en une seule mission, en regroupant leurs crédits lorsque leurs logiques d'investissement sont identiques. Toutefois, leurs logiques d'investissement ne sont pas toujours identiques, et l'urgence de la relance et de l'investissement dans des secteurs critiques peut s'accommoder de telles imperfections, d'autant plus que la gouvernance renouvelée du secrétariat général pour l'investissement – et donc de l'évaluation à venir des PIA – devrait permettre d'éviter les écueils rencontrés par le passé.

Parce qu'elle autorise des investissements importants dans des secteurs risqués et non encore rentables, la mission *Investissements d'avenir* est un instrument indispensable à la stratégie d'investissements de l'État en matière industrielle. Oui, c'est un instrument indispensable pour construire, voire reconstruire une France industrielle, compétitive, et entièrement engagée dans l'excellence académique et la sobriété carbone.

Dans un référé publié le 28 juillet 2021 et intitulé *La mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (2010-2020)*, la Cour des comptes, tout en soulignant l'importance des PIA, a critiqué leur manque d'évaluation. Je ne partage pas vraiment cette analyse. Le PIA 4 a été l'occasion d'une doctrine d'investissement renouvelée, d'une réduction du nombre d'opérateurs et d'une réforme du secrétariat général pour l'investissement. Désormais, seuls quatre opérateurs sont chargés de la mise en œuvre des crédits PIA : la Caisse des dépôts et consignations (CDC), BPIFrance, l'Agence nationale de la recherche et l'Agence de la transition écologique (ADEME).

Le PIA 4 présente une structure particulière, en deux volets. Le premier volet, qui est dit « dirigé », correspond au programme 424, *Financement des investissements stratégiques*, doté de 12,5 milliards d'euros. Il finance des investissements exceptionnels dans des secteurs stratégiques ou des technologies émergentes prioritaires : c'est le cas, par exemple, des stratégies d'accélération étudiées dans la partie thématique de cet avis. Le deuxième volet, dit « structurel », correspond au programme 425, *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*, doté de 4,1 milliards d'euros. Il garantit aux écosystèmes d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation un financement structurel pérenne et prévisible.

La gouvernance du SGPI a été renouvelée. Le secrétaire général pour l'investissement préside désormais le comité exécutif du Conseil de l'innovation, sous l'égide du Premier ministre. Il devient donc, selon les mots mêmes du Premier ministre, le coordinateur de la politique d'innovation dirigée de l'État.

Le PIA est un outil précieux pour préparer l'économie de demain, un outil dont la Cour des comptes relève toute la pertinence et le succès, puisqu'il n'a pas été remis en cause, depuis 2009, par les alternances politiques successives.

Vous l'aurez compris, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Investissements d'avenir*.

J'ai souhaité, dans la partie thématique de mon rapport, analyser deux activités industrielles d'avenir, soutenues par les crédits de la présente mission : le plan « batteries » et la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné, lancée le 8 septembre 2020. Ces deux projets présentent des réussites majeures.

Le plan « batteries », d'abord, a permis de financer des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC). La Commission européenne autorise à déroger au droit commun de la concurrence en matière d'aides d'État. Elle a ainsi accepté deux PIIEC dans le domaine des batteries. Le projet de la société Automotive Cells Company (ACC), qui permettra de construire une usine de production de cellules et modules de batteries pour les véhicules électriques – une « *gigafactorie* » – à côté du site PSA de Douvrin, est l'un d'entre eux. Autre réussite à souligner : le développement de la start-up NAWA Technologies. La levée de fonds opérée grâce au PIA et son corollaire, l'effet levier, lui ont permis de continuer à développer ses innovations concernant les matériaux de base de nanotubes de carbone utiles aux performances des électrodes pour les batteries de nouvelle génération.

Une stratégie d'accélération consacrée aux batteries poursuivra et amplifiera les actions du premier plan « batteries ». Selon les informations dont je dispose, elle devrait être annoncée courant novembre et représenter, sur la période 2021-2024, un effort financier de l'État de l'ordre de 1,8 milliard d'euros, dont 1,13 milliard au titre du PIA. Je me réjouis de cette décision qui concerne un secteur où la France fait jeu égal avec l'Allemagne et qui est crucial pour l'économie verte : les batteries représentent le cœur de la valeur du véhicule électrique et des mobilités embarquées.

Quant à l'hydrogène, il est aujourd'hui identifié comme une énergie innovante, tant du point de vue de sa production que de ses usages. En effet, l'hydrogène décarboné est une énergie propre, produite par l'électrolyse de l'eau à partir d'électricité décarbonée ou renouvelable. Produisant trois fois plus d'énergie que l'essence, il apparaît donc comme le « carburant du futur ». Plusieurs technologies sont en compétition, qui jouent sur la nature des électrodes et sur les conditions thermochimiques utilisées dans les électrolyseurs. Les principales d'entre elles sont la technologie alcaline, la membrane échangeuse de protons (PEM), la membrane échangeuse d'anions (AEM) et l'électrolyseur à oxyde solide (SOEC). Identifié dès 2018 comme une filière d'avenir par le plan « hydrogène », l'hydrogène décarboné a déjà fait l'objet de financements dans le cadre de la mission *Investissements d'avenir*, à hauteur de 100 millions d'euros.

Le Président de la République a indiqué le 12 octobre, lors de la présentation du plan France 2030, qu'une priorité était accordée à la production d'hydrogène décarboné, l'hydrogène vert. Le deuxième des dix objectifs de ce plan est de faire de la France le leader de l'hydrogène vert. Pas moins de 8 milliards d'euros, sur les 30 milliards d'euros annoncés, y seront consacrés. En 2030, la France devrait ainsi compter au moins deux *gigafactories* d'électrolyseurs et produire l'ensemble des technologies utiles à l'utilisation de l'hydrogène vert.

Représentant 7 milliards d'euros d'investissements d'ici à 2030, la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné comprend trois priorités : décarboner l'industrie en faisant émerger une filière française de l'électrolyse ; développer une mobilité lourde à l'hydrogène décarboné ; soutenir la recherche, l'innovation et le développement de compétences afin de favoriser les usages de demain.

Le PIA soutient la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné à hauteur de 922 millions d'euros à travers plusieurs actions, selon la répartition indicative suivante : 90 millions au titre des programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) ; 30 millions au titre de l'action relative à la formation ; 70 millions au titre du développement du secteur aéronautique ; 62 millions au titre du développement du secteur ferroviaire ; 350 millions – dont 90 millions alloués par le PIA 3 – au titre de l'appel à projets « briques technologiques et démonstrateurs hydrogène » ; 300 millions au titre de projets

pouvant faire l'objet d'un PIIEC – ce PIIEC permettra de faire émerger en France des projets de *gigafactories* et de décarbonation de l'industrie par l'hydrogène dès 2022 ; enfin, 20 millions ont été alloués aux « concours d'innovation ».

Ainsi, au titre du PIA, le soutien à l'aéronautique et au train hydrogène a été entièrement engagé. L'appel à projets « briques technologiques et démonstrateurs hydrogène », qui comprend des crédits issus des PIA 3 et 4 a été lancé en octobre 2020 et il est ouvert jusqu'au 31 décembre 2022. Le PEPR a été lancé en juillet 2021 et les projets seront engagés jusqu'en 2023.

Dans le domaine de la recherche sur l'hydrogène, la France dispose d'un avantage comparatif au niveau mondial. Je préconise que, comme pour les batteries, le PEPR soit l'occasion de créer un labex, un laboratoire d'excellence, une partie de l'innovation en matière d'hydrogène décarboné reposant sur de nouveaux procédés en matière d'hydrolyse, donc sur de la recherche en chimie. C'est le sens de mon premier amendement.

Quant aux appels à projet « formation » et « concours d'innovation », ils seront lancés d'ici la fin de l'année. J'ai tenu une réunion publique à Figeac, dans ma circonscription, la semaine dernière : j'ai pu constater que l'écosystème territorial se mettait en place. Il est important de réunir les filières et les entreprises travaillant dans ce domaine. Certaines entreprises ont fait valoir la difficulté d'accès à ces financements pour les plus petites d'entre elles ou pour des start-up. Même si des succès sont à retenir, comme celui de l'entreprise McPhy, start-up développée par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), en passe de devenir une entreprise de taille intermédiaire dans le domaine de la production d'électrolyseurs et de stations de recharge, je préconise une évolution des critères de sélection dans les appels à projet. Je propose également de sanctuariser 10 millions d'euros d'aides pour les petites entreprises et start-up les plus innovantes pour l'appel à projets « concours d'innovation ». C'est le sens de mon second amendement.

Pour conclure, j'apporte un plein et entier soutien à cette vision stratégique d'investissements en matière industrielle. À ce titre, je me félicite particulièrement de l'annonce du plan France 2030, qui viendra abonder la présente mission, ainsi que de l'annonce à venir de la future stratégie d'accélération consacrée aux batteries. Cette vision stratégique en matière industrielle devrait également permettre de développer des filières industrielles territoriales.

M. Richard Lioger (LaREM). Engagés depuis plus de dix ans, les programmes d'investissements d'avenir financent des projets innovants, contribuant à la transformation du pays, à une croissance durable et à la création des emplois de demain, dans la continuité de l'action de notre majorité en faveur du développement et de l'innovation.

Cet effort financier au long cours a produit des résultats positifs, à l'instar de la progression des universités françaises dans le classement de Shanghai. À partir de 2010, 35 milliards d'euros ont été déployés, dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir, au bénéfice de l'enseignement supérieur ainsi que de la recherche, de la valorisation et de l'innovation dans ces secteurs stratégiques de l'économie française que sont l'industrie, le numérique, les transports, l'énergie et la santé. Cette dynamique a été renforcée en 2014, avec les 12 milliards d'euros du deuxième programme d'investissements d'avenir.

Pour l'année 2022, la mission *Investissements d'avenir* porte les crédits des troisième et quatrième volets des programmes d'investissements d'avenir. Accompagnant les 10 milliards

financés depuis 2018 dans le cadre du troisième programme d'investissements d'avenir, la quatrième génération d'investissements d'avenir est pleinement opérationnelle depuis le début de l'année 2021. Fruit d'une large concertation, le PIA 4 a été pensé dans un contexte inédit, tout au long de l'année 2020, en tenant compte des nouveaux enjeux liés à la résilience de nos modèles économiques, éducatifs ou de santé, révélés par la crise sanitaire.

Sur la période 2021-2025, 20 milliards d'euros seront déployés pour soutenir des projets qui façonneront l'avenir de notre pays. Le PIA s'inscrit pleinement dans le plan France relance mis en œuvre depuis un an : il y participe à hauteur de 11 milliards d'euros. Au 31 août 2021, 3,75 milliards avaient ainsi été engagés pour soutenir plus de 500 projets innovants.

Les crédits de la mission *Investissements d'avenir* s'élèvent, pour 2022, à 11 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 milliards en crédits de paiement. Le programme 422, *Valorisation de la recherche*, se voit doté de 846 millions. Ces crédits faciliteront l'appropriation de l'innovation par tous les acteurs et soutiendront les investissements concourant, notamment, à la transition écologique.

M. Fabien Di Filippo (LR). On a connu le grand plan d'investissement (GPI), les PIA, et maintenant France 2030. Malgré les beaux discours, ces investissements ne sont pas toujours des succès. En même temps, il est difficile de s'en faire une idée, car les retours ne sont pas seulement parcellaires : ils sont quasi inexistants.

On manque surtout d'un cap lisible, qui soit tenu sur le long terme. De nouveaux chantiers s'ouvrent aujourd'hui, dont il n'était pas question il y a deux ou trois ans. Je ne prendrai qu'un exemple, celui du nucléaire. En début de mandat, lorsque vous étiez tous rangés derrière M. Nicolas Hulot, votre philosophie, c'était de fermer le plus possible de centrales nucléaires. Et maintenant, on découvre qu'il va falloir investir dans de nouveaux réacteurs ! Tout cela, c'est du temps, et surtout beaucoup d'argent de perdu.

Nous nous interrogeons aussi sur le financement du plan France 2030 : les 30 milliards d'euros ne vont pas tomber du ciel. Vous dites que ces investissements vont créer de la croissance, mais ce genre de logique n'a jamais marché. Ce qu'il faut, pour avoir un vrai retour sur investissement, ce sont des mesures structurelles qui aient un impact sur la compétitivité. Or on en est loin, très loin.

Certains enjeux à court terme sont beaucoup plus importants : je pense à la nécessaire réindustrialisation de notre pays, à la pénurie de matériaux, qui limite certains chantiers de sortie de crise, ou encore à la nécessité de conserver certains savoir-faire et certaines filières de production dans nos territoires – comme la production d'équipements de protection et de médicaments. Il faut accompagner les acteurs qui, dans les territoires, soutiennent ces projets semi-industriels ou industriels.

La liste à la Prévert des secteurs que vous considérez comme prioritaires soulève aussi des interrogations. On y trouve les énergies et les transports, qui sont effectivement très importants, mais vous évoquez également la production culturelle – c'est sans doute une parenthèse clientéliste en direction d'un secteur dont vous espérez le soutien. Vous mentionnez en outre l'exploration des fonds marins, la conquête spatiale, l'hydrolyse, l'alimentation et beaucoup d'autres sujets dont l'accumulation limite finalement l'impact de votre plan d'investissements.

Enfin, vous devriez comprendre qu'il est contre-productif d'opposer la France des start-up à celle des territoires, que vous tenez à l'écart de vos plans d'investissements. Les collectivités qui sont compétentes en matière de développement économique et de transport, comme les intercommunalités ou les régions, ne sont que des spectatrices de ces plans, cantonnées, au mieux, à des rôles de sous-traitants. Les régions n'ont pas été associées à leur construction. Pour favoriser le développement économique et réparer les fractures territoriales que vous avez contribué à aggraver depuis quatre ans, il faut construire des pôles d'excellence dans tous les territoires, autour de certaines spécialisations. On n'en entend pas parler. C'est comme si vous comptiez sur le ruissellement de l'argent magique.

Si, dans cinq ans, on lance de nouveaux chantiers, dans de nouveaux secteurs, il ne restera de ce plan d'investissements, comme des précédents, qu'un surcroît de dettes, que devra assumer la prochaine génération. Elle sera alors privée de marges de manœuvre pour bâtir l'avenir de ses enfants, c'est-à-dire de nos petits-enfants.

Mme Michèle Crouzet (Dem). Au nom du groupe Mouvement Démocrate et démocrates apparentés, je me félicite de la démarche inédite que représentent les programmes d'investissements d'avenir. La mission *Investissements d'avenir* est dotée, pour l'année 2022, de fonds importants : avec les crédits des PIA 3 et 4, ils atteignent 16,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 milliards en crédits de paiement. C'est l'équivalent de la moitié du plan France 2030, qui prévoit 30 milliards d'euros d'investissements sur cinq ans.

Les députés démocrates se réjouissent qu'ait été adoptée, sur nombre de sujets, une vision à long terme, dans la lignée de la stratégie élaborée par le Haut-Commissariat au plan. En outre, l'approche choisie n'est pas seulement française, elle est aussi européenne, ce qui nous rappelle combien l'Union européenne doit coordonner ses efforts pour avancer vers l'indépendance énergétique.

Madame la rapporteure pour avis, votre rapport s'arrête sur deux secteurs industriels d'avenir : le plan « batteries » et la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné. Vous détaillez la ventilation de ces crédits, en saluez la portée et soulignez le rôle majeur joué par le secrétariat général pour l'investissement. Sur ces points, je vous rejoins. Notre groupe se prononcera en faveur de l'adoption des crédits de cette mission et les soutiendra, évidemment.

Vous soulignez toutefois, à plusieurs reprises, le manque de lisibilité de ce budget, tout en précisant qu'il ne devrait pas entraver le déroulement des travaux stratégiques, ni remettre en cause leur bien-fondé. Il est légitime de se pencher sur cette question de la lisibilité budgétaire : sans elle, aucun contrôle parlementaire n'est possible – ou alors il est beaucoup plus difficile. Chacun sait que l'Assemblée nationale et le Sénat manquent déjà de moyens pour exercer leur mission d'évaluation, qui est pourtant l'une des raisons d'être du Parlement français. Vous dites avoir vous-même eu des difficultés à analyser ces crédits. Quels outils ou quelles méthodes préconisez-vous pour que l'on puisse, à l'avenir, faire une analyse fine de la pertinence des investissements d'avenir ? Comment pourrions-nous mieux nous assurer de la bonne allocation des ressources affectées aux plans stratégiques « batteries » et « hydrogène vert » ?

Plus généralement, nous savons que la faiblesse de la France en matière d'industrie et de technologies tient à sa dépendance totale en matière de terres rares. Face à ce problème, nous semblons démunis, particulièrement vis-à-vis de la Chine. La question se pose pour l'ensemble de l'Union européenne qui doit, de manière coordonnée et unie, sécuriser ses

approvisionnement. Ce sujet a-t-il été abordé au cours de vos auditions ? Si tel est le cas, quelles sont les pistes que vous envisagez ?

M. Dominique Potier (SOC). L'annonce par le Président de la République du plan « hydrogène vert » va accélérer le développement des énergies renouvelables (ENR). C'est donc le bon moment pour se demander si nous allons dans la bonne direction.

Si les deux objectifs de décarboner notre énergie et de refaire société sont de nature à nous rassembler, force est de constater que le développement actuel des énergies renouvelables ne répond ni à l'une, ni à l'autre de ces priorités. La contribution des ENR au mix énergétique ne peut plus s'enliser dans des controverses sans fin au niveau local. Il manque à notre pays une doctrine claire pour réussir le mix énergétique : photovoltaïque, micro-électricité, éolien terrestre et maritime, bois-énergie et méthanisation sont en souffrance partout, faute d'un arbitrage entre intérêt local et global, entre acceptabilité sociale et intérêt général, mais aussi faute d'une hiérarchisation entre des enjeux aussi cruciaux que la biodiversité, la décarbonation et la sécurité alimentaire.

Faute d'une doctrine éclairée et partagée, les dérives observées, comme les blocages locaux, entravent le développement de ce qui doit devenir une contribution alternative majeure aux modèles fossile et fissile, à côté d'un effort de sobriété, qui est la véritable révolution à laquelle nous invite le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Comment le Gouvernement, au-delà des investissements dans les ruptures technologiques, entend-il mobiliser une expertise scientifique, notamment sur les cycles de vie, afin de rendre les arbitrages nécessaires sur les questions de biodiversité et de souveraineté alimentaire ? Comment entend-il organiser le partage de la valeur de ces nouveaux « business plans » en matière d'énergie ? Comment entend-il créer des instruments de déclinaison territoriale des plans de programmation de l'énergie des grandes régions et créer une autorité publique de planification et de contrôle ? Comment compte-t-il concilier les bénéfices du privé et le rôle du public et faire en sorte que l'État, les collectivités, les citoyens et les entreprises privées travaillent ensemble ?

Comme notre collègue Michèle Crouzet, je crois essentiel d'imaginer une forme de financement reposant sur l'économie circulaire dans le domaine des terres rares, qui sont essentielles à la transition énergétique, afin d'assurer à l'Europe un minimum d'autonomie dans ce domaine. La flambée des prix de l'énergie ajoute à la question sociale du pouvoir de vivre, mais elle met également en cause l'équilibre économique de certains secteurs industriels stratégiques et, plus globalement, notre souveraineté européenne vis-à-vis de puissances qui sont loin d'être démocratiques. Au-delà de l'investissement dans les technologies, il nous faut des modèles de régulation dans les énergies renouvelables, si nous ne voulons pas nous retrouver dans une impasse.

M. Antoine Herth (Agir ens). Le groupe Agir ensemble soutient les crédits de la mission *Investissements d'avenir*, car les PIA doivent contribuer à la lutte contre le déclassement de la France au niveau mondial. Les investissements qui ont été réalisés au cours des dix dernières années ont déjà produit des résultats positifs, à l'instar de la progression des universités françaises dans le classement de Shanghai. Cette direction est la bonne et il faut poursuivre cet effort.

La France doit continuer à être une puissance mondiale en matière de recherche et un leader de l'innovation. C'est l'objet du plan France 2030, annoncé par le Président de la

République il y a quelques jours : ce plan fixe dix objectifs clairs pour faire face aux défis de demain et pour mieux produire, vivre et comprendre notre monde dans des domaines aussi divers que l'agriculture, le spatial, le nucléaire, l'énergie et la santé.

Madame la rapporteure pour avis, j'aimerais soumettre trois questions à la discussion.

Premièrement, l'innovation ne trouve pas systématiquement une traduction dans l'industrie. Comment faire en sorte que les efforts intellectuels et financiers considérables qui sont réalisés profitent effectivement à notre industrie ? Dans mon avis budgétaire sur le commerce extérieur, j'ai montré que si la France est une puissance industrielle, elle l'est autant à l'étranger que sur son territoire, puisqu'elle est la championne du monde des filiales déportées dans d'autres pays. Nous produisons plus de 1 600 milliards d'euros de PIB en dehors de notre territoire. Il faut absolument que les entreprises industrielles jouent le jeu et produisent des richesses et des emplois en France.

Deuxièmement, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) a produit une note qui pose de nombreuses questions sur l'hydrogène et sur les différentes manières de le produire. En l'état actuel des connaissances, l'hydrogène par vapocraquage du gaz naturel serait quatre fois moins cher que l'hydrogène vert produit par hydrolyse – à partir d'énergie solaire, ou autre. En tant que membre de l'assemblée parlementaire franco-allemande, je peux vous dire que les Allemands sont partis sur un autre cap que nous. Peut-on se payer le luxe d'investir massivement dans l'hydrogène vertueux, sachant que nos voisins allemands vont peut-être privilégier le vapocraquage du gaz, c'est-à-dire, en réalité, casser le marché ? Il faut absolument un accord européen sur ce sujet.

Troisièmement, il faut aussi un accord sur la partie agricole du plan France 2030 qui concerne la recherche génétique sur les plantes. Les entreprises françaises sont leaders dans le domaine, mais elles ne pourront pas valoriser leurs recherches s'il n'y a pas une sécurisation juridique.

Je suis très satisfait des efforts déployés dans le domaine des investissements d'avenir et, je le répète, notre groupe soutiendra ces crédits avec enthousiasme.

Mme Sylvia Pinel (LT). Les plans présentant une stratégie budgétaire sur le long terme afin de préparer l'avenir s'enchaînent. En septembre 2020, le Gouvernement nous présentait le plan de relance ; quelques mois plus tard, en janvier 2021, ce fut le quatrième programme d'investissements d'avenir ; et le dernier en date, c'est le plan France 2030, qui doit permettre à la France de reconquérir sa souveraineté dans des domaines stratégiques. Si nous partageons la volonté du Gouvernement de financer des investissements innovants et prometteurs sur le long terme, la succession des plans fait perdre en lisibilité. D'ailleurs, leur articulation les uns avec les autres n'est pas toujours évidente.

Sur ce point, la maquette budgétaire ne nous est pas d'une grande aide : les crédits attribués au PIA 3 viennent se mêler à ceux du PIA 4. Ce dernier participe en outre au financement de la mission *Plan de relance*, sans que l'on distingue clairement les programmes et les actions concernés. Quant au plan France 2030, il sera introduit sous forme d'amendements au cours de la discussion budgétaire, qui a déjà largement commencé. Le Président de la République a annoncé qu'il comptait consacrer, dans le cadre de celui-ci, près de 4 milliards d'euros aux transports du futur que sont les voitures électriques et l'avion bas-carbone, et près de 1 milliard au nucléaire. Savez-vous quelles missions seront concernées et quels montants mis sur la table ? L'ensemble du plan sera-t-il retranscrit dans ce projet de loi de finances ou le

Gouvernement se bornera-t-il à ouvrir quelques crédits ? Ce manque de visibilité et ce défaut de formalisme posent un vrai problème : ils nous empêchent, nous, législateur, de mener notre mission dans de bonnes conditions.

Sur le fond, je me réjouis que les premières stratégies aient été validées par le comité exécutif du Conseil de l'innovation. Les domaines prioritaires qui ont été définis par le Gouvernement me semblent répondre aux priorités des années à venir.

L'hydrogène vert retient tout particulièrement mon attention. Voilà plusieurs années que cette énergie se crée un avenir en Occitanie, grâce à une action résolue de la région : cette dernière a en effet lancé son plan « hydrogène vert », doté de 150 millions d'euros sur la période 2019-2030, qui pourrait générer jusqu'à 1 milliard d'euros d'investissements. L'hydrogène est également l'une des pistes privilégiées de décarbonation du secteur aérien, comme le montrent les auditions que nous menons avec mon collègue Jean-Luc Lagleize dans le cadre de notre mission d'information sur l'avenir du secteur aéronautique en France. Il faudra donc veiller à la bonne articulation entre les projets portés par le programme d'investissements d'avenir et ceux qui sont soutenus au niveau local.

Ma question concerne le nucléaire, qui a été ciblé par le plan France 2030. Seuls les petits réacteurs modulaires (SMR) ont été évoqués. Le milliard d'euros prévu pour ces nouvelles unités de production viendra-t-il en complément ou se soustraira-t-il aux crédits nécessaires au grand carénage du parc existant ?

M. Thierry Benoit (UDI-I). Je n'ai pas de critiques à formuler concernant le montant des crédits. Depuis une dizaine d'années, les programmes d'investissements d'avenir se succèdent, pour des montants compris entre 10 et 35 milliards d'euros. L'annonce du plan France 2030 n'échappe pas à la règle, avec une enveloppe de 30 milliards sur cinq ans.

S'agissant de la gouvernance, pouvez-vous nous dire comment les choses s'articulent entre les quatre opérateurs – la Caisse des dépôts et consignations, BPIFrance, l'ADEME et l'Agence nationale de la recherche –, les préfets de région et le Conseil de l'innovation ?

J'en viens à mon troisième point : les bénéficiaires de ces investissements. Quand on parle d'enseignement, de recherche et d'innovation, en France, on pense d'abord aux pôles dits métropolitains. Mais nous avons tous des pépites dans nos territoires. À côté des grands groupes de la recherche et de l'innovation, il existe des petites entreprises familiales et des entreprises de taille intermédiaire qui développent des projets de recherche innovants, notamment dans le domaine de la transition énergétique, de l'agriculture et des services environnementaux. Vous dites, Madame la rapporteure pour avis, vouloir sélectionner plus rigoureusement les projets éligibles. Comment faire bénéficier nos petites et moyennes entreprises de ces investissements d'avenir, en associant les préfets, qui sont les représentants de l'État dans les régions, et les conseils régionaux, qui sont compétents en matière d'enseignement supérieur et de recherche ?

En conclusion, je n'ai rien à redire sur les moyens, j'appelle à simplifier l'articulation entre les quatre acteurs identifiés et l'État et à soutenir davantage les projets qui se développent au plus près du territoire – et pas seulement dans les pôles métropolitains.

M. Sébastien Jumel (GDR). Chers collègues libéraux, votre admirable sens de l'égalité consiste à donner beaucoup à ceux qui ont déjà tout, pour paraphraser Alain. Il est difficile d'avoir une vision d'ensemble des PIA, mais ce qui me paraît essentiel, c'est de penser

l'aménagement du territoire et de soutenir les industries du futur en prenant soin des industries d'aujourd'hui.

J'ai décidé – peut-être parce que Thomas Pesquet a grandi dans le territoire dont je suis l'élu – de vous interroger sur les enjeux de l'espace. Le 12 octobre, vous avez insisté sur la nécessité, pour la France et l'Europe, de participer à la conquête du *New Space*. D'après les premiers éléments dont on dispose, le plan France 2030 prévoirait 2 milliards d'euros pour l'aérospatial. Les salariés des entreprises du secteur et bon nombre de spécialistes craignent que ce plan ne soit pas à la hauteur des enjeux qui traversent la question spatiale, de la création d'une constellation européenne de grande dimension au traitement des déchets spatiaux, en passant par la défense spatiale et la maîtrise de nos données. Nous ne pouvons pas nous permettre de rater cet investissement d'avenir que représente le virage spatial, d'autant que, depuis plusieurs années, la France et l'Europe n'ont pas fait la démonstration de grandes ambitions envers l'espace, au détriment d'ailleurs de l'emploi et des synergies industrielles.

La création de la holding ArianeGroup en 2014 témoigne de l'absence d'une véritable stratégie de la part de l'État, de l'Union européenne et des actionnaires privés. Faute d'investissements suffisants, l'entreprise a développé des produits technologiques qui accumulent des années de retard, si bien que la France et l'Europe sont incapables de proposer une alternative ambitieuse face à la Chine et aux États-Unis.

Ce retard industriel et technologique s'explique en grande partie par le désengagement massif de l'État stratège au sein de nos entreprises aérospatiales. Les montants alloués à la recherche fondamentale, notamment au Centre national d'études spatiales (CNES) et à l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), n'ont cessé de décroître au cours des dernières décennies, au profit d'une rationalisation financière aveugle aux intérêts de la Nation.

De la même façon, nos investissements régaliens dans le secteur industriel du domaine spatial ont reflué considérablement, empêchant nos entreprises de saisir les opportunités d'innovation dans le domaine spatial – à l'inverse de la stratégie américaine. Le retard accumulé s'explique aussi par le manque crucial de coordination à l'échelle européenne : l'Union européenne n'a pas su créer, autour des trois pays engagés historiquement dans la conquête spatiale – la France, l'Italie et l'Allemagne –, une vraie politique globale. Je suggère d'ailleurs que la commission des affaires économiques auditionne le commissaire européen au marché intérieur pour savoir si quelqu'un s'occupe de ces questions à l'échelle européenne.

À l'occasion de la présidence française de l'Union européenne, qui s'ouvrira le 1^{er} janvier 2022, notre pays doit ouvrir un débat sur la relance d'un projet spatial à l'échelle européenne. Alors que les tensions à propos de la maîtrise de l'espace se multiplient entre la Chine et les États-Unis, notamment autour du déploiement de la 5G et de la 6G, la France et l'Europe ne peuvent pas se retrouver prisonnières de la montée en puissance de ces tensions géopolitiques. Nous devons dès à présent proposer un nouveau chemin stratégique ambitieux, qui prenne en compte ces défis géopolitiques. Je me devais, au moment où nous parlons des investissements d'avenir, vous interpeller sur cette question importante.

Mme Annaïg Le Meur, présidente. Monsieur Jumel, nous auditionnerons M. Thierry Breton le 11 janvier prochain.

Mme Jacqueline Maquet. La crise sanitaire a été riche d'enseignements sur la situation de notre pays en matière d'innovation en santé. Elle a été un accélérateur d'évolutions

favorables à ces innovations et a révélé, dans le même temps, des faiblesses françaises préoccupantes dans ce domaine.

En quelques années, la France est en effet passée de la première à la quatrième place en Europe dans le domaine de la production pharmaceutique, malgré la présence de nombreux acteurs français sur le marché et d'un écosystème de formation et de recherche académique dont l'excellence est reconnue à l'international. Pour les biothérapies, par exemple, les chiffres parlent d'eux-mêmes : seules cinq biothérapies sont produites en France, contre vingt et une en Allemagne et douze en Italie, sur les soixante-seize autorisées et commercialisées en Europe. Or plus de 3 millions de Français et 30 millions d'Européens sont concernés par les biothérapies et ces besoins vont probablement croître à l'avenir. Les enjeux de santé publique sont considérables : il paraît donc indispensable de conserver dans le giron national des pépites et des start-up françaises innovantes, afin de relocaliser la production d'innovations en santé, comme les biothérapies.

Le plan France 2030 et le programme 424, *Financement des investissements stratégiques*, ont pour objectif de cibler des secteurs, des marchés et des technologies prioritaires pour renforcer la souveraineté sanitaire de la France. Alors que la crise de la covid-19 a mis sur le devant de la scène une constellation de start-up innovantes qui ont permis la mise en production rapide de vaccins efficaces, comment le PLF pour 2022 accompagnera-t-il, à court et à moyen terme, les start-up leaders dans le domaine des innovations en santé ? La présidence française de l'Union européenne approchant, ces investissements à l'échelle nationale ne nécessiteraient-ils pas d'être couplés à des investissements européens ? Ces derniers pourraient être mobilisés, soit à travers le lancement d'un PIIEC en santé, soit par l'intermédiaire de l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), afin de bâtir une véritable indépendance sanitaire française et européenne.

M. Éric Pauget. S'agissant du plan « batteries », j'aimerais savoir si le PIA prend en considération l'impact environnemental de cette filière électrique, qui est rarement évoqué. Je songe notamment au recyclage des batteries et à l'utilisation de matières premières rares.

Je salue votre volonté de sanctuariser 10 millions d'euros pour les PME, les TPE et les start-up. Dans ma circonscription, la technopole de Sophia Antipolis accueille un très grand nombre de start-up. Vous parlez, dans votre troisième proposition, de revoir les critères d'éligibilité de ces start-up. À quels critères avez-vous déjà pensé ?

M. Jérôme Nury. Madame la rapporteure pour avis, vous additionnez allègrement les milliards d'euros mais, malgré vos explications, j'ai un peu de mal à comprendre où ils vont partir. Vous utilisez beaucoup de noms ronflants et anglicisés – start-up, *factorie*, *Frontier Venture*, *Multicap croissance*, *bottom-up innovation* – mais, concrètement, comment ces crédits vont-ils arriver dans les territoires, dans nos PME et nos TPE, dans nos fleurons industriels ? Comment ces crédits seront-ils répartis et qui en décidera ? Jusqu'ici, je constate que c'est l'administration qui a la main, que les parlementaires, les élus locaux, les forces vives ne sont pas associées à ces décisions et que nous n'avons pas vu la couleur de ces PIA.

Concrètement, pour favoriser le ruissellement, vous pourriez allouer des moyens supplémentaires aux collectivités territoriales pour les aider à investir dans des projets d'avenir. Or je ne vois rien qui aille dans ce sens : pas de moyens supplémentaires pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ni pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Comment faire arriver les crédits PIA, concrètement, dans les territoires ?

Mme Annaïg Le Meur, présidente. Monsieur Nury, il faut dire que j'ai donné le ton en disant quelques mots en anglais dans mon introduction...

Mme Huguette Tiegna, rapporteure pour avis. Monsieur Di Filippo, je l'ai dit, les PIA ont vocation à financer des projets innovants, risqués et d'intérêt stratégique, dans les secteurs prioritaires que sont l'économie, la santé et les énergies renouvelables.

Vous demandez pourquoi on subventionne des projets dont on ne sait pas s'ils aboutiront : c'est la définition même de l'innovation. On a besoin d'investir dans des projets qui permettront de dégager de nouvelles solutions d'avenir. Pour avoir travaillé dans le domaine de l'innovation, je peux vous dire que la démarche est toujours la même : on part d'une idée, on voit si elle donne des résultats pertinents et si elle peut avoir une traduction industrielle. On peut trébucher mais il faut remonter en selle : c'est la définition de l'innovation.

Il est vrai que les entreprises, comme les collectivités territoriales, sont confrontées à l'augmentation du prix des matériaux. Tous les pays du monde doivent y faire face, sauf peut-être la Chine. Le Premier ministre a dit qu'il fallait trouver une solution et je pense qu'en tant que parlementaires, nous pouvons nous aussi nous pencher sur la question dans le cadre du budget attribué aux collectivités. Je signale toutefois qu'une partie des crédits que nous votons ne seront peut-être utilisés que dans un ou deux ans : d'ici là, le prix des matériaux sera peut-être revenu à la normale.

Il est évident que nous devons accorder de l'attention aux entreprises qui innovent dans les territoires, puisque la ruralité qui innove est une ruralité qui se développe et qui attire des citoyens. C'est un vrai enjeu, pour nos territoires ruraux, que d'avoir des entreprises qui innovent.

Vous avez dit que les régions n'étaient pas associées au plan de relance, ou au plan « batteries ». J'ai le plaisir de vous dire que la région Hauts-de-France a bénéficié d'un concours de 80 millions d'euros. Il en va de même pour la communauté d'agglomération de Béthune et pour celle de Lens. Les régions qui ont des projets dans le domaine de l'innovation peuvent bénéficier de financements de l'État qui passent par les structures que vous connaissez – l'ADEME pour l'hydrogène et BPIFrance pour tout ce qui concerne l'innovation d'une façon générale – et du concours des banques. Mais il faut aussi que des écosystèmes se constituent au niveau local.

Je suis étonnée de vos remarques sur le nucléaire, puisqu'il me semblait que le groupe Les Républicains y était favorable. Le Président de la République a fait des annonces lors de la présentation du plan France 2030. Je ne saurais vous dire si la solution de l'EPR sera amenée à évoluer ni comment elle sera financée. Des annonces seront faites en novembre : on connaîtra alors, concrètement, les lignes qui seront financées.

Madame Crouzet, vous avez raison de poser la question de la lisibilité budgétaire. Cette année, du fait de la crise, les entreprises évoluant dans le domaine de l'innovation, notamment dans le domaine de l'automobile et de l'aéronautique, ont bénéficié de plusieurs types d'accompagnement, notamment du plan France relance. Des start-up ont bénéficié de cet accompagnement, mais toute la difficulté est de repérer des start-up innovantes dans nos territoires. Le fait qu'une partie des crédits du plan France relance se retrouve dans les PIA introduit, c'est vrai, une certaine complexité. C'est pour cela que j'appelle à un renouvellement de la maquette budgétaire dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2023. Je crois

utile de simplifier l'architecture des différents plans d'investissement en une seule mission et de regrouper leurs crédits, lorsque les logiques d'investissement sont les mêmes.

J'ai réalisé en 2019 pour l'OPECST, avec le sénateur Stéphane Piednoir, un rapport sur les scénarios technologiques permettant d'atteindre l'objectif d'un arrêt de la commercialisation des véhicules thermiques en 2040 – objectif qui a été inscrit dans la loi d'orientation des mobilités. Dans ce rapport, nous avons envisagé trois scénarios : le scénario médian, le scénario pro-batteries et le scénario pro-hydrogène. Dans le deuxième scénario, l'enjeu des matières premières, c'est-à-dire des terres rares, était crucial, car la Chine en produit 95 % à 97 %. Nous avons préconisé la piste du recyclage à l'échelle européenne, à travers l'« Airbus des batteries », qui a vu le jour. Ce qu'il faut à présent, c'est mettre en place une vraie structure de recyclage. Puisque les producteurs d'automobiles ont la capacité de recycler, l'idée serait d'intégrer le recyclage dans leur cycle de production, dans une perspective d'économie circulaire. L'entreprise SNAM, dans l'Aveyron, fait du recyclage à des taux élevés et parvient à récupérer 70 % à 75 % de la matière, alors que le taux de recyclage, au niveau européen, est de l'ordre de 50 %. Cela signifie que la France est en avance en matière de recyclage des batteries et qu'elle est à même, sur le plan technologique, de couvrir les besoins à venir.

M. Potier avait, en outre, je crois, soulevé la question du modèle de régulation budgétaire dans le financement des projets en matière d'énergie renouvelable – mais peut-être pourriez-vous préciser votre question, cher collègue ?

M. Dominique Potier. J'ai dit que la plupart des énergies renouvelables se trouvaient dans une impasse, faute d'une doctrine scientifique nationale ainsi qu'en raison du jeu des acteurs institutionnels, privés et publics.

Mme Huguette Tiegna, rapporteure pour avis. L'État peut néanmoins s'appuyer sur différents rapports, dont celui, que vous avez cité, du GIEC, ainsi que sur les outils créés par la loi relative à l'énergie et au climat pour évaluer la politique nationale dans ce domaine, et sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, qui est bien suivie.

Monsieur Herth, par nature, l'innovation nécessite des investissements et demande du temps avant d'aboutir à un produit industriel. Notre pays, s'il veut assurer sa souveraineté, ne peut pas ne pas investir dans des innovations à risque. À l'OPECST – dont vous êtes membre –, nous produisons des rapports qui sont à la fois des documents scientifiques et des études prospectives.

Concernant l'hydrogène, les moyens sont concentrés sur l'hydrogène vert parce qu'il serait incohérent de s'orienter vers des technologies non viables du point de vue de l'écologie. Toutefois, nous sommes dans une phase de transition qui nécessite d'investir dans des technologies qui ne sont pas complètement décarbonées ; à cet égard, le vapocraquage reste d'actualité. Quant au PIA, il accompagne les innovations mais les entreprises travaillent aussi sur d'autres innovations qui ne sont pas financées par l'État. La technologie est en marche !

Madame Pinel, le manque de lisibilité des différents plans d'investissements sera résolu en séance avec le dépôt par le Gouvernement d'un amendement visant à inscrire dans le budget les crédits relatifs au plan France 2030. Je pourrai vous donner davantage d'éléments à ce moment-là.

Monsieur Benoit, nous connaissons tous la difficulté que rencontrent les start-up et les petites entreprises pour trouver des financements. J'ai donc proposé dans un amendement de sanctuariser les 10 millions d'euros d'aides pour les start-up, qui sont l'avenir des territoires.

Monsieur Jumel, votre question concerne tout à la fois le PIA et l'espace. Notre collègue Richard Lioger, qui fut notre rapporteur pour avis du budget de la recherche et de l'enseignement supérieur, pourra vous donner des éléments de réponse sur ce dernier point, de même que M. Thierry Breton, lors de son audition.

Madame Maquet, un volet consacré à l'innovation en santé est prévu dans le PIA. Les biotechnologies sont effectivement une technologie d'avenir et la France est clairement en retard dans ce domaine – il a fallu compter sur d'autres pour résoudre la question du vaccin. L'État en a pris conscience et prévoit d'investir dans ce domaine, notamment pour la relocalisation de la production de certains produits pharmaceutiques en France.

Monsieur Pauget, la question du recyclage des batteries en France est fondamentale parce que nous manquons de matières premières. L'Europe est l'échelle pertinente pour gérer ce volet, puisque c'est la réglementation européenne qui s'applique dans le domaine de l'automobile.

Monsieur Nury, nous avons tous relevé le problème de l'illisibilité du fléchage des milliards d'euros des différents PIA. Néanmoins, soyez certain que tous sont destinés à des innovations qui assureront l'avenir de la France. La lecture de mon rapport vous aidera à identifier où va l'argent. En tout état de cause, la présentation du plan France 2030 en novembre apportera des éclaircissements sur les différents points que vous avez soulevés.

M. Richard Lioger. Je souhaite répondre à M. Jumel sur la recherche spatiale. Lorsque j'étais rapporteur pour avis, le directeur du CNES m'avait indiqué – ce que nous avons vérifié – que son budget augmentait de 30 % chaque année. Le CNES a développé un programme extraordinaire de lanceurs de satellites de petites dimensions. La recherche spatiale réalisée par le CNES est très compétitive en France et à l'international.

Monsieur Benoit, la réponse à votre dernière question réside dans le travail que font les régions pour rapprocher la recherche fondamentale des petites entreprises locales, comme le pratique la région Grand-Est. Si la recherche a une dimension internationale, elle doit aussi participer au maillage territorial de la recherche appliquée, par des clusters, des transferts de technologies et des travaux locaux.

Article 20 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CE44 de la rapporteure pour avis.

Mme Huguette Tiegna, rapporteure pour avis. L'objet de cet amendement est d'abonder de 10 millions d'euros l'action n° 01, *Programmes et équipements prioritaires de recherche*, du programme 424, *Financements des investissements stratégiques*, consacré au volet « dirigé » du PIA 4 et aux stratégies d'accélération. Il s'agit de créer un laboratoire d'excellence, sur le modèle de celui existant pour les batteries, dans le cadre de la stratégie d'accélération consacrée à l'hydrogène.

Les acteurs que j'ai rencontrés ont soulevé la question de l'accès à l'information concernant les nouvelles technologies, notamment l'hydrogène. C'est la raison pour laquelle je propose de commencer à organiser les filières dans nos territoires, afin qu'elles puissent suivre l'évolution de ces nouvelles technologies.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE45 de la rapporteure pour avis.

Mme Hugnette Tiegna, rapporteure pour avis. Il s'agit d'abonder de 10 millions d'euros l'action n° 05, *Concours d'innovation*, du programme 423, *Accélération de la modernisation des entreprises*, relative aux concours destinés aux petites entreprises.

La commission rejette l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Investissements d'avenir non modifiés.

Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis)

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Le secteur agricole français a souffert cette année de difficultés tant conjoncturelles – répercussions de la crise sanitaire, violence des aléas climatiques – que structurelles. Notre agriculture doit désormais s'engager sur le chemin des transitions pour garantir à tous l'accès à une alimentation saine, durable et de qualité, et reconquérir sa souveraineté alimentaire. Ces défis ne seront pas relevés sans les hommes et les femmes qui contribuent quotidiennement à nourrir les Français. C'est pourquoi nous devons veiller à assurer des revenus décents à nos agriculteurs et à actionner les leviers nécessaires pour le renouvellement des générations.

Le projet de budget pour 2022 me paraît globalement offrir des moyens financiers à la hauteur des enjeux actuels. Les crédits de la mission sont consolidés par rapport à l'année dernière, atteignant 3,03 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) – en augmentation de 0,18 % – et 3,01 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) – en baisse d'environ 1 %.

Aux crédits de la mission, il faut ajouter : les crédits du plan de relance à destination de l'agriculture, soit 1,3 milliard d'euros sur deux ans ; les programmes 142 et 143, qui financent l'enseignement et la recherche agricole, et représentent à eux deux environ 1,9 milliard d'euros ; 126 millions prévus au titre du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (CASDAR) ; les financements du programme d'investissements d'avenir (PIA) 4 ; des dispositifs fiscaux et sociaux pour 7,5 milliards d'euros et enfin, des financements européens à hauteur de 10 milliards d'euros. L'effort global est donc considérable.

Les crédits du programme 149, *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*, connaissent une légère baisse. Cette relative stabilité masque néanmoins d'importantes évolutions au niveau des actions.

Les crédits de l'action n° 21, *Adaptation des filières à l'évolution des marchés*, qui s'élèvent à plus de 222 millions d'euros, augmentent d'environ 5 millions.

Les crédits de l'action n° 22, destinés à soutenir les producteurs en difficulté, connaissent une très nette hausse de 73 % par rapport à l'an dernier en raison de l'augmentation de l'enveloppe allouée à l'aide au redressement des exploitations en difficulté (AGRIDIFF).

Avec 96,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 110 millions en crédits de paiement, l'action n° 23, *Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles*, est en baisse de 12,8 % en AE et de 17,3 % en CP.

L'État apporte un soutien accru à la politique forestière avec des crédits en forte hausse, de l'ordre de 12 %, pour l'action n° 26, *Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois*. L'accent mis sur la politique forestière se retrouve dans la mission *Plan de relance*. Parallèlement, des efforts budgétaires importants sont demandés à l'Office national des forêts (ONF) dans le cadre du schéma d'emploi de l'établissement.

Le programme 206, *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, dispose d'un budget de 614,3 millions d'euros en AE, soit une hausse de 2,4 %, traduisant l'application de dispositions européennes renforçant les politiques de contrôle.

Les crédits du programme 215, *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, s'élèvent quant à eux à 641,6 millions d'euros en AE et 630,9 millions en CP. Ils sont en légère hausse.

Enfin, comme l'année dernière, le CASDAR est plafonné à 126 millions d'euros. Des crédits supplémentaires pourraient être débloqués dans la loi de finances rectificative de fin d'année et une mission de l'inspection générale des finances (IGF) est en cours. Je profite de l'occasion pour souligner mon attachement au CASDAR et son utilité pour le monde agricole.

Après ce panorama budgétaire, je souhaite vous présenter la partie thématique de mon avis, qui porte sur le travail à façon. J'ai réalisé une dizaine d'auditions et un déplacement sur le terrain, dans l'objectif de dresser un état des lieux de ce phénomène et de dégager des pistes d'action pour les pouvoirs publics.

Le travail à façon consiste à faire appel à un prestataire de services pour réaliser tout ou partie des travaux agricoles. Jusqu'à une période récente, il concernait surtout des petites ou moyennes exploitations, qui y avaient recours pour réaliser des tâches précises. Depuis le milieu des années 1990, le travail délégué se développe fortement et change de nature. Le travail à façon intégral, qui consiste à déléguer la gestion d'une exploitation agricole de A à Z, prend de l'ampleur : environ 60 % des exploitations agricoles françaises ont recours au travail à façon et un peu plus de 7 % de manière intégrale ; pour les grandes cultures, le taux de délégation intégrale atteint plus de 12 %. Cette tendance s'illustre également par la progression du nombre d'entreprises de travaux agricoles, qui sont aujourd'hui près de 14 000.

L'expansion du travail délégué reflète les mutations qui traversent le monde agricole. Le recul du modèle de l'agriculture familiale, les difficultés de main-d'œuvre, les exigences croissantes sur le plan technique et environnemental, la hausse du prix des équipements, le défi

du renouvellement des générations et les problématiques de transmission sont autant d'évolutions qui éclairent les dynamiques à l'œuvre.

Si le travail à façon peut être une réponse face aux exigences croissantes de technicité et au déficit de main-d'œuvre, permettre des économies d'échelle pour l'utilisation de matériels, ou encore, apparaître comme une solution pour certains agriculteurs souhaitant se recentrer sur le cœur de leur activité, son développement peut aussi s'expliquer par un certain manque d'attractivité du fermage. Il est utilisé comme une stratégie de transmission, voire de rente, pour certains exploitants. Ces stratégies peuvent en outre être alimentées par les pratiques de certaines coopératives, qui proposent au futur retraité dans certains territoires une prise en charge clé en main.

Ce développement suscite des craintes légitimes. Le travail à façon peut être utilisé comme un outil de contournement des règles du droit rural, comme le statut du fermage ou le contrôle des structures. C'est donc un défi supplémentaire pour la problématique du foncier agricole, avec un risque accru de concentration des terres et de difficultés de renouvellement des générations. Le travail à façon fait naître la crainte d'une agriculture sans agriculteur, en permettant à l'exploitant de conserver son statut et ses droits, tout en abandonnant son métier et en vivant dans un lieu éloigné. C'est une menace forte pour notre modèle agricole et pour la vitalité des territoires ruraux.

Le travail à façon ne doit pas être condamné en tant que tel. C'est un mode d'organisation du travail nécessaire à l'activité agricole et son développement n'est souvent que le symptôme des mutations et des difficultés du monde agricole. Néanmoins, le recours au travail à façon, surtout lorsqu'il est intégral, fait naître des dérives qui nécessitent un encadrement.

Je propose dans mon rapport quatre grandes pistes d'action.

Premièrement, une nécessité s'impose : améliorer la transparence et le suivi du phénomène, tout particulièrement pour le travail délégué intégral. L'ensemble des personnes auditionnées ont souligné le manque de données disponibles. Une évolution souhaitable serait d'instaurer un système de déclaration obligatoire, mais seulement à partir d'un certain seuil de délégation, pour ne pas contraindre à l'excès les agriculteurs.

Deuxièmement, un cadre légal spécifique pourrait être créé, avec l'institution d'un contrat de prestation de services agricoles, qui détaillerait la nature et les modalités des actes de délégation. Cette proposition avait déjà été émise dans le rapport de la mission d'information sur le foncier agricole.

Troisièmement, il faut faire avancer la réflexion sur la définition de l'agriculteur actif, même si la diversification actuelle du métier d'agriculteur rend l'exercice périlleux. C'est un enjeu important dans le contexte actuel des discussions sur la nouvelle politique agricole commune (PAC). Je souhaite également qu'à court terme, le registre des actifs agricoles soit utilisé pour attribuer une carte d'agriculteur aux actifs, afin qu'ils puissent faire reconnaître leur statut, notamment sur les marchés.

Quatrièmement, il faut mener une réflexion sur le statut du fermage tout en protégeant ses fondements légitimes. De nouvelles incitations fiscales, des durées de contrat plus souples et une redéfinition des critères de calcul des loyers pourraient être envisagées avec la profession agricole. Je crois aussi à la force de l'expérimentation locale : une expérimentation d'un

nouveau format de bail pourrait être pertinente. Avec l'ensemble des parties prenantes, nous devons approfondir cette question difficile, mais essentielle. Cela pourrait être un beau programme pour la prochaine législature.

Je vous invite à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Mme Barbara Bessot Ballot (LaREM). L'appréciation des ressources financières allouées à l'agriculture et à l'alimentation va au-delà de l'examen des seuls crédits de la présente mission, près de 3 milliards d'euros étant consacrés à ces sujets dans le plan de relance et dans le plan France 2030. Le Président de la République l'a souligné alors qu'il détaillait les moyens que nous allons nous donner pour réussir la troisième révolution agricole : le paradoxe, c'est que nous attendons de notre agriculture qu'elle continue à nous nourrir comme elle le fait depuis des décennies, mais de manière plus respectueuse de l'environnement et en redonnant de l'attrait au métier d'agriculteur, alors même que la part de l'alimentation dans le budget des ménages a diminué. Cette exigence a un coût. En investissant massivement dans la transition agricole, l'État en prend pleinement la mesure. Il l'a fait de manière structurelle, comme le montrent les lois que nous avons adoptées au cours de cette législature – loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi « EGALIM 1 », loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite loi « EGALIM 2 », loi relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires, loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles en France continentale et dans les Outre-mer –, ainsi que les initiatives parlementaires sur le bien-être animal et le foncier agricole, que nous souhaitons voir aboutir prochainement, de même que les travaux sur la réforme des assurances agricoles ou sur le modèle des coopératives agricoles. L'analyse faite par le rapporteur pour avis sur le travail à façon et les craintes légitimes qu'il peut susciter s'inscrit dans cette même démarche et pourra éclairer nos futurs travaux en la matière.

Ces mesures guident les financements déployés au service d'une agriculture responsable et souveraine. Nous pouvons aussi nous appuyer sur des opérateurs et agences qui traduisent sur le terrain nombre de politiques et éclairent les décideurs publics, comme FranceAgriMer, l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique – dite Agence Bio – ou l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Aucun, à l'exception de l'Institut français du cheval et de l'équitation, ne voit ses crédits baisser.

En tant que corapporteuse de la mission d'information sur les sels nitrités dans l'industrie agroalimentaire, je ne peux que regretter que l'ANSES n'ait toujours pas remis son rapport sur les nitrites, qui nous avait été annoncé pour février dernier.

Le groupe La République en Marche se prononcera en faveur de l'adoption des crédits de la mission.

M. Jérôme Nury (LR). Cette année encore, nous ne pouvons que souscrire aux objectifs affichés par le Gouvernement. Ses grandes priorités sont partagées par tous : combiner la performance économique et environnementale, investir dans les territoires ruraux et les filières d'avenir, renforcer la qualité du service et maîtriser les coûts de gestion des politiques publiques. La vraie question est de savoir si les moyens prévus sont suffisants pour atteindre ou du moins approcher ces objectifs.

Globalement, les moyens dévolus à l'agriculture sont à peu près stables par rapport à l'an dernier. Ce n'est donc pas un budget euphorique, mais on s'en contentera, d'autant plus que l'essentiel du budget n'est pas national mais européen – les trois quarts des aides publiques à l'agriculture française sont gérées à Bruxelles. Nous avons de grandes craintes concernant le maintien du budget de la politique agricole commune (PAC), que nombre de nos partenaires voulaient diminuer. Il faut se réjouir de la stabilité de ses crédits et du soutien préservé de l'Europe à notre agriculture.

Concernant le présent projet de budget, plusieurs points soulèvent des questions. D'abord, le renouvellement des générations : si la dotation jeunes agriculteurs (DJA) est maintenue, il faudrait aller plus loin dans l'accompagnement pour rendre la profession attractive. Or l'État est absent d'un dispositif essentiel non seulement pour les jeunes mais aussi pour les agricultrices, pour les familles et même pour l'ensemble des paysans : les services de remplacement. Savoir que l'on peut compter sur des salariés formés, performants, encadrés en cas de maternité, d'accident, de maladie ou de congés est un vrai plus pour les agriculteurs. Ces structures sont parfois accompagnées par les collectivités territoriales, notamment par le conseil départemental, mais il faudrait un soutien massif de l'État pour aider les bénévoles de ces associations, qui gèrent tout dans ces services de remplacement.

Les aides en faveur de la modernisation des exploitations agricoles poursuivent leur baisse pour s'établir à 43,4 millions d'euros, soit 13,2 millions de moins que l'an dernier. On me rétorquera que le volet agricole du plan de relance prévoit 1,3 milliard d'euros sur deux ans, mais on peut craindre que cette somme soit bien insuffisante eu égard aux besoins et aux enjeux, et cela d'autant plus que le budget courant, avec des crédits à la baisse, ne prendra pas le relais. En 2021, les crédits du plan de relance agricole destinés à l'aide à la conversion des agroéquipements vers des modèles permettant de réduire les intrants ont été épuisés en vingt-trois jours : ouverts le 4 janvier 2021, le dispositif a été clôturé le 27 janvier en raison d'un nombre important de candidatures. Il faut donc plus de moyens pour soutenir ces changements.

En conclusion, on peut craindre que ce budget ne réponde que partiellement au malaise profond que traverse le monde agricole. EGALIM 1 était un mirage et a déçu nombre d'acteurs dans les filières, hormis peut-être dans celle du lait. L'adoption d'EGALIM 2 laisse entrevoir quelques pistes d'amélioration en vue des prochaines négociations commerciales. Quel dommage de ne pas avoir accepté dès EGALIM 1 la proposition que nous avons faite et qui est aujourd'hui reprise dans EGALIM 2 : que de temps perdu ! Espérons que ces mesures permettront à nos agriculteurs de peser enfin dans les négociations afin d'avoir des revenus décents, tirés de leur travail, de leurs efforts et de leur professionnalisme.

M. Philippe Bolo (Dem). Nous nous réjouissons que les crédits de cette mission aient augmenté de 10 % depuis la loi de finances de 2017. Avec plus de 3 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, les crédits agricoles sont donc au rendez-vous et permettront de relever les défis fixés au début du quinquennat : l'amélioration du revenu des agriculteurs, la transformation agroécologique, le renforcement de la compétitivité des exploitations, ainsi que la valorisation des forêts, notamment dans une perspective de lutte contre le changement climatique. Nous réaffirmons ainsi notre fort attachement à l'agriculture, laquelle constitue la dynamique de nos territoires, est la garantie de notre souveraineté alimentaire, et forme une partie de notre culture et de notre patrimoine.

Nous saluons les avancées que nous venons d'adopter concernant l'amélioration du revenu des agriculteurs, qui seront appliquées dès 2022. Avec le rééquilibrage des relations

commerciales, les agriculteurs ne seront plus la variable d'ajustement de la guerre des prix entre la grande distribution et les industriels.

L'an dernier, le groupe Mouvement démocrate (MODEM) et démocrates apparentés avait déploré le manque de compétitivité de nos exploitations, notamment celles spécialisées dans les cultures de fruits et légumes, et souligné les difficultés qu'elles rencontraient en matière de recrutement et de fixation des prix. La mise en place d'une expérimentation spécifique à cette filière, permettant à l'interprofession de bénéficier d'une dérogation temporaire pour mesurer les effets de la majoration de 10 % du seuil de revente à perte, est à saluer. Nous avons en outre appelé de nos vœux la pérennisation du dispositif d'exonération de charges patronales pour l'emploi des travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi agricoles, dit TODE, et nous ne pouvons que nous satisfaire de voir qu'il est reconduit en 2022, ce qui traduit la volonté du Gouvernement de soutenir les filières en question.

Avec cette même volonté de garantir un haut niveau de prévention et de réactivité, nous ne pouvons qu'encourager la poursuite de la préparation au Brexit et le rétablissement des contrôles aux frontières. Plus de 450 postes ont été créés entre 2019 et 2021, tandis que les entreprises de la filière pêche bénéficient d'aides depuis début 2021. Nous devons poursuivre ces efforts.

Aux crédits de cette mission s'ajoute une enveloppe de 1,2 milliard d'euros issue du plan de relance destiné à l'agriculture, dont plus de la moitié est destinée à l'adaptation au changement climatique. À cet égard, nous nous félicitons que le Gouvernement ait maintenu un haut niveau de prévention des risques, notamment à l'occasion du plan Gel.

Récemment, le Président de la République a annoncé le lancement du plan France 2030 et détaillé les moyens qui seront mis en œuvre pour engager la troisième révolution agricole. Près de 2 milliards d'euros y seront destinés, et 800 millions dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. Quatre chantiers dessinant de nouvelles perspectives pour l'agriculture de demain ont été identifiés : l'engagement de la révolution du vivant et de la connaissance ; le renforcement des chaînes alimentaires locales pour une meilleure alimentation – et de meilleurs emballages ; la création d'un fonds « entrepreneurs du vivant » pour doter de fonds propres des projets d'innovation agricole et alimentaire ; enfin, l'encouragement de l'utilisation de nouveaux matériaux au service de la construction bas carbone, avec le plan « cellulose », le renouvellement de la forêt et la modernisation de l'appareil de production au service du développement du bois de construction.

Le groupe Démocrate exprimera un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Dominique Potier (SOC). Au-delà de la confusion que cela entraîne – une vache n'y retrouverait pas son veau ! –, la multiplicité des budgets concernés rend difficile la tenue d'un vrai débat démocratique sur les questions agricoles : ce n'est jamais le bon moment pour faire des propositions parce que ce n'est pas dans le bon budget !

Globalement, nous déplorons une politique agricole de l'immobilisme qui va reproduire les mêmes inégalités et produire les mêmes lenteurs dans les transitions pourtant urgentes liées à la souveraineté alimentaire et à la lutte contre le dérèglement climatique. Nous aurions aimé que cette législature ait été utile concernant les organisations de producteurs (OP), la réforme foncière et toutes les dispositions systémiques ; or ce n'est pas le cas.

En revanche, on a distribué beaucoup d'argent dans le cadre du plan de relance. Je ne suis pas sûr que ce soit une bonne chose que d'ouvrir un guichet à vingt heures et de le fermer à six heures le lendemain. Quand le ministre viendra ici, j'aimerais qu'il nous dresse un bilan des bénéficiaires de ces crédits. Je faisais partie, comme paysan, de groupes de développement : il nous fallait parfois trois mois pour élaborer un programme et négocier des financements avant de le mettre en œuvre. C'est du temps lent, de la concertation, du dialogue. Quand on fait du guichet, on dépense beaucoup d'argent sans être certain qu'il va au bon endroit et qu'il est le plus efficient. Ma critique sur le plan de relance est donc systémique car celui-ci n'est pas allé au fond des choses.

Les organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) ne relèvent pas de cette mission budgétaire mais j'en profite pour signaler qu'ils manquent d'argent. Il faut donner aux fédérations de groupes de développement les moyens de jouer leur rôle dans les mutations agricoles.

Enfin, concernant l'agriculture déléguée, que n'avez-vous accepté les amendements que j'avais déposés lors de l'examen de votre proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole ! Ils visaient à définir ce qu'était un actif agricole et à inscrire dans le code rural le principe du travail délégué, afin de s'armer réellement contre ses dérives. Quant à votre idée de seuil, elle me paraît délétère : c'est elle qui a permis aux sociétés de se développer et d'accaparer les terres, déformant ainsi nos paysages et ruinant tous les efforts en matière d'agroécologie et de politique de renouvellement des générations.

M. Antoine Herth (Agir ens). Nous exprimons notre satisfaction concernant ces crédits budgétaires, qui permettent de consolider l'action du ministère de l'agriculture et de poursuivre l'accompagnement du monde agricole, engagé depuis de nombreuses années dans des transitions difficiles – sachant que la voie est étroite, car il n'est pas toujours facile de répondre positivement aux aspirations de l'opinion publique à travers une modification des pratiques agricoles.

Ce budget arrive après un travail considérable effectué au cours de cette législature sur l'agriculture. Je partage la préoccupation de mes collègues sur la poursuite de l'accompagnement en faveur du renouvellement des générations, nécessaire pour garantir la dynamique agricole sur le long terme.

Il y a aussi des objectifs nouveaux, qui ne sont pas inscrits dans le budget. Un véritable saut qualitatif est annoncé en matière d'assurances climatiques. Nous espérons pouvoir rebaser l'ensemble du système parce que c'est un risque majeur pour le monde agricole.

La PAC consacre au monde agricole des enveloppes budgétaires importantes, qui ne sont évidemment pas incluses dans la présente mission. Je souligne l'excellent travail de concertation réalisé par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation : exceptionnellement, le Parlement a été très fortement associé aux réflexions sur l'élaboration du plan stratégique national. C'est vraiment un motif de satisfaction.

Le travail à façon, thème choisi par le rapporteur pour avis, mérite en effet qu'on l'examine de près. Le rapport soulève la question des nouvelles technologies et de leur diffusion massive – cela concerne plus particulièrement la robotique et le numérique. Le travail à façon n'est-il pas une manière de mettre ces nouvelles techniques à la portée des agriculteurs ? L'un des enjeux de cette pratique est la propriété des *datas* issues de l'application de ces techniques : il faudrait éviter qu'elles échappent au contrôle des exploitants agricoles.

Vous incluez les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) dans le travail à façon. Or il me semble que, juridiquement, la CUMA est le prolongement de l'exploitation agricole. Nous avons une divergence de vues sur ce point.

S'agissant des propositions que vous faites, je suis d'accord avec l'obligation de déclarer. Concernant la réforme du statut du fermage, on peut se réjouir que bailleurs et propriétaires soient tombés d'accord sur six propositions que vous énumérez dans votre rapport. Il faut continuer de creuser ce sillon pour faire évoluer les choses positivement. Reste la question du registre de l'agriculture ou, du moins, de la définition de l'agriculteur actif. C'est un vieux projet, mais nous n'en avons jamais vu la couleur : où en est-on concrètement ?

Enfin, le travail à façon contribue à modifier considérablement les données de l'agriculture.

Globalement, en dépit de quelques questions sur les sujets abordés, nous sommes très satisfaits des crédits qui nous sont proposés.

Mme Sylvia Pinel (LT). Depuis plusieurs années, le secteur agricole fait face aux difficultés : concurrence internationale souvent impitoyable, rémunérations très insuffisantes, sécheresses et aléas climatiques de plus en plus fréquents. Le Président de la République avait promis de s'attaquer à ces problèmes mais les mesures prises depuis le début du quinquennat ne sont pas suffisantes et n'ont que des effets marginaux sur la rémunération des agriculteurs. La grande loi sur le foncier a été considérablement réduite dans ses ambitions.

Quant au présent projet de loi de finances, il s'inscrit dans la continuité des précédents budgets, avec 5 milliards d'euros pour le ministère et 3 milliards pour la mission. La stabilité des crédits témoigne d'une volonté de préserver les mêmes équilibres que lors des précédents budgets, quitte à reproduire les mêmes écueils. Ainsi, l'enseignement agricole, pour la troisième année consécutive, subit des suppressions de postes. Il est urgent d'assurer les formations des nouvelles générations pour permettre leur renouvellement.

Quelques avancées sont néanmoins à saluer : le plan Gel a prévu le doublement de l'enveloppe pour l'acquisition d'équipements de protection contre les aléas climatiques dans le cadre du plan de relance. Nous devons aller plus loin pour aider les agriculteurs à se prémunir contre les incidents de plus en plus récurrents. Ainsi, dans le Tarn-et-Garonne, les gelées ont provoqué cette année la perte de 30 % des récoltes de chasselas de Moissac ; espérons que l'année prochaine, les producteurs seront mieux préparés à cette éventualité. Je veux vous alerter sur le reste à charge, qui reste souvent trop important pour certaines exploitations, notamment les exploitations familiales. J'aimerais aussi vous interroger sur l'assurance récolte, annoncée par le Président de la République, et sa traduction dans le projet de loi de finances et les textes à venir.

Nous nous réjouissons du maintien du dispositif TO-DE (travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi agricole) jusqu'au 1^{er} janvier 2023. Nous appelons à le prolonger au-delà de cette date car il est indispensable à la compétitivité d'activités fortement mobilisatrices de main-d'œuvre, en particulier l'arboriculture.

Enfin, une grande partie des orientations et des aides au monde agricole sont décidées ou validées au niveau européen. Le budget de l'État consacré à l'agriculture n'aura de sens que s'il s'appuie sur une politique agricole commune bien conçue et bien articulée avec notre ambition nationale. C'est tout l'objet du futur plan stratégique national qui arbitrera la

déclinaison des aides de la PAC dans notre territoire. L'application de règles différentes au sein de l'Union européenne étant possible, nous serons particulièrement vigilants à ce que les distorsions de concurrence entre États membres soient limitées.

M. Sébastien Jumel (GDR). Commenter un budget aussi touffu, aussi délégué à l'Europe, revient à chercher une aiguille dans une botte de foin ! Je me concentrerai sur quelques points sur lesquels je souhaite obtenir des éclaircissements.

Des éléments sont absents : le chèque alimentaire n'est pas budgété à ce stade, pas plus que les 600 millions d'euros de l'assurance récolte annoncée par M. Emmanuel Macron.

Vous vous félicitez d'une augmentation des moyens accordés à la gestion durable de la forêt dans le programme 149, mais aucune mesure n'est prévue pour soutenir l'ONF dans le prochain contrat d'objectifs et de performance (COP), qui entérine une gestion « austéritaire » pour répondre aux défis climatiques, au vieillissement des forêts et à la protection de la biodiversité. La hausse du budget est faible alors même que le Gouvernement acte la privatisation rampante de l'ONF. Ce budget entérine la suppression de 95 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, après les 95 de l'an dernier, soit une baisse de 202 ETP, tout opérateur confondu.

Je suis très attaché à l'aménagement équilibré du territoire et à l'État stratège qui se donne les moyens d'intervenir. La baisse continue des moyens alloués aux services territoriaux depuis cinq ans – moins 1,2 million d'euros – continue à taper fort sur les moyens de la déclinaison territoriale de la politique agricole.

L'enseignement agricole, en crise, est sous-doté. Si les crédits pour 2022 sont en hausse, la rallonge ne suffira pas et il y aura tout de même des suppressions de postes d'enseignement agricole. Il y a pourtant là un enjeu de renouvellement des générations. Si nous ne sommes pas capables d'offrir aux jeunes générations la possibilité de reprendre les fermes, cela posera à terme la question de notre souveraineté agricole.

Enfin, le travail à façon intégral est un véritable danger pour les agriculteurs. La question de l'accès au foncier est centrale : comment permettre aux jeunes d'accéder au foncier si les exploitations agricoles s'orientent vers une délégation de travail à des entreprises extérieures ? Il y a un risque de déconnexion entre propriété foncière et travail agricole, avec comme conséquence une difficulté d'accès au foncier, une montée en puissance du travail délégué à une entreprise agricole, une attaque du modèle familial de l'exploitation agricole et une utilisation détournée des aides de la PAC par des personnes qui n'exploitent plus directement. Tout cela, il faut l'avoir en tête et ne pas se raconter d'histoires. La petite loi foncière n'a pas permis de corriger cette dérive libérale qui risque de bousculer l'originalité du modèle agricole français.

M. Yves Daniel. Je souhaite évoquer les ONVAR, qui jouent un rôle essentiel dans nos territoires. Ils constituent l'un des trois piliers du développement agricole et rural aux côtés des chambres d'agriculture et des instituts techniques. Leur diversité est grande : ce sont des organismes de conseil, de formation, d'accompagnement, de mise en commun de matériel, d'animation, de vulgarisation etc. Leur trait commun est leur capacité à concevoir et à mettre en œuvre des initiatives originales de développement dans un cadre environnemental, alimentaire, territorial et surtout social. Ils agissent en complément des autres acteurs du monde agricole et rural en assistant les agriculteurs dans leurs difficultés économiques, administratives,

juridiques ou sociales. Le rôle d'accompagnement qu'ils jouent a d'ailleurs été salué par notre collègue Damaisin dans son rapport sur la prévention des suicides dans le monde agricole.

La légitimité des dix-huit organismes reconnus n'est plus à démontrer. Plusieurs structures candidatent à cette reconnaissance, ce qui pourrait porter leur nombre à vingt-cinq. Leurs actions sont financées en grande partie par le CASDAR, ce compte d'affectation alimenté par des taxes dont s'acquitte le monde agricole à cette fin. Il serait donc opportun de repenser la distribution de ce fonds ainsi que le montant de son plafond, afin qu'il puisse répondre aux enjeux de l'agriculture d'aujourd'hui et de demain, dont le principal est le renouvellement des générations, qui ne pourra se faire sans placer l'humain au centre des priorités. Nous présenterons donc un amendement visant à porter ce plafond à 136 millions d'euros, soit son montant d'avant la crise, et à accroître le financement des ONVAR de 7,7 millions à 12 millions, afin que la reconnaissance des nouvelles structures ne se fasse pas au détriment de l'équilibre économique des ONVAR existants.

M. Julien Dive. Si ce projet de budget répond, à certains égards, à plusieurs de nos attentes, la principale critique que j'émettrai à son encontre est le manque de visibilité à moyen et long terme et l'absence d'une véritable trajectoire. J'en prendrai deux exemples.

D'abord, on sait pertinemment que, dans tout le territoire national et tous les secteurs agricoles, se pose la question de l'embauche d'une main-d'œuvre occasionnelle. Il est par conséquent indispensable de pérenniser le dispositif TO-DE. Le renouveler chaque année, comme nous le faisons, ce n'est que du bricolage. Il faut que nous nous dotions d'un dispositif à long terme qui donne de la visibilité aux exploitants qui ont des besoins récurrents de main-d'œuvre.

Ensuite, il y a deux ou trois ans, vous vouliez faire la peau aux chambres d'agriculture. Heureusement, une forte mobilisation vous en a empêchés. Les chambres d'agriculture ont fait beaucoup d'efforts, notamment budgétaires, qui ont parfois abouti à des fusions. Ce sont elles qui sont aux côtés des acteurs dans les territoires, et ce sont elles qui accompagneront, au quotidien, les agriculteurs dans la transition agroécologique. Elles aussi ont besoin de visibilité budgétaire à moyen et long terme, avec une trajectoire claire, pour qu'elles puissent engager les investissements nécessaires. La transition agroécologique ne se fera pas en un claquement de doigts !

M. Jean-Pierre Vigier. Merci, Monsieur le rapporteur pour avis, pour votre présentation. L'enjeu, vous le soulignez, est de construire une agriculture souveraine, compétitive et engagée dans les transitions. Je ne peux que souscrire aux objectifs que vous fixez, en particulier ceux relatifs à l'adaptation des filières à l'évolution des marchés et au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles. Pourtant, on note une diminution des crédits de paiement, à hauteur de plus de 33 millions d'euros, par rapport à la loi de finances pour 2021. Cela doit-il faire planer un doute quant à la capacité des pouvoirs publics à soutenir efficacement notre agriculture ?

En outre – Mme Sylvia Pinel l'a dit –, le monde agricole traverse une crise durable, se traduisant par des prix de vente qui ne reflètent pas le travail des agriculteurs. Il est temps que ceux-ci bénéficient d'une rémunération juste et digne. Pensez-vous vraiment que le contenu de la mission soit à la hauteur des multiples défis que le monde agricole doit relever ?

Mme Typhanie Degois. La filière bois représente près de 400 000 emplois en France, de la scierie aux charpentiers, et traverse actuellement des difficultés. Qu'est-il prévu pour la soutenir ?

M. André Villiers. Je voudrais appeler l'attention de chacun d'entre vous sur le paradoxe auquel est confrontée notre agriculture. Vous avez placé votre intervention, Monsieur le rapporteur pour avis, sous les maîtres-mots de souveraineté et de compétitivité. Or, en agriculture conventionnelle, on se trouve dans nombre de régions, dont celle qui m'est chère, confronté à des difficultés d'approvisionnement en engrais azotés, par exemple en ammonitrates, et en engrais complets. Il n'y a, à l'heure actuelle, aucune garantie pour les agriculteurs et les coopératives d'obtenir de tels produits en quantité suffisante et à des prix bas : ils passent commande sans même connaître cette variable essentielle. Vraisemblablement, cela a à voir avec la hausse du prix des énergies fossiles, mais il faut y être très attentif, car cela aura des répercussions sur le revenu.

Quant à ceux, nombreux, qui se sont engagés dans la voie d'une conversion à une agriculture plus respectueuse de l'environnement, notamment – mais pas seulement – à l'agriculture biologique, ils rencontrent des difficultés de commercialisation de leurs produits. Par exemple, on ne sait pas comment commercialiser les centaines de milliers d'hectolitres de lait labellisé bio.

D'autre part, FranceAgriMer a mis en place pour une filière agricole importante s'il en est, à savoir la filière bovine, et plus particulièrement celle des bovins allaitants, un dispositif permettant d'estomper les difficultés rencontrées lors la précédente campagne de commercialisation des jeunes bovins et broutards, en fixant un prix par animal pour la période de référence 2020, à condition de ne pas dépasser, au titre de 2020, 11 000 euros de revenus. On est là en train de traiter les agriculteurs, non comme des acteurs économiques, mais d'un point de vue social. C'est une faute qui aurait pu être corrigée dans l'exercice budgétaire.

Je surenchéris sur ce qui a été dit : la distribution des aides financières pour l'acquisition de matériel fait l'objet d'une véritable foire d'empoigne ; les premiers informés sont les premiers servis.

Enfin, le projet de loi de finances aurait pu être l'occasion d'apporter une solution aux importants problèmes, liés aux aléas climatiques, qui ont été rencontrés cette année, grâce par exemple à une réforme de l'assurance récolte. Je regrette que cela n'ait pas été évoqué.

M. Jean-Luc Bourgeaux. Je voudrais revenir sur la question du travail à façon. Si je ne conteste pas qu'il y a un problème, il ne faudrait pas que ce soit l'occasion d'imposer de nouvelles contraintes aux agriculteurs, en particulier à travers des formalités administratives. La très grande majorité des personnes qui y ont recours le font de manière ponctuelle, par exemple en raison d'aléas climatiques. Il n'y a rien de systématique. Je pense pour ma part qu'il serait préférable de travailler sur la définition de l'agriculteur actif, car c'est là le nœud du problème. Quelle n'est pas notre surprise lorsque nous apprenons que tel ou tel qui n'a rien à voir avec la profession touche des aides de la PAC pour l'exploitation de dizaines, voire de centaines d'hectares ! Ce sont ces gens-là qui font appel à 100 % au travail à façon. C'est de la définition préalable de l'agriculteur actif que découleront les réglementations adaptées.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Merci, Madame Bessot Ballot, pour vos remarques et pour la clarté de la position exprimée par le groupe LaREM sur le projet de budget.

Oui, Monsieur Nury, il faut que nous soyons attentifs au renouvellement des générations et au soutien des jeunes agriculteurs et de ceux qui tombent malades ou sont en difficulté et, en la matière, la Mutualité sociale agricole (MSA) joue sur le terrain un rôle essentiel. Quant à la modernisation des exploitations agricoles, une enveloppe du plan de relance y était destinée et je crois qu'à peu près partout, elle a été mobilisée rapidement et avec succès.

Monsieur Bolo, vous avez raison de rappeler que les crédits ont augmenté de plus de 10 % depuis 2017. L'agriculture fait en effet partie de notre patrimoine. On voit bien, notamment dans les territoires de montagne comme le mien, que lorsqu'il n'y a plus d'agriculture, le patrimoine paysager disparaît. À l'inverse, on reconnaît les lieux où des agriculteurs se sont installés en raison de la qualité de leurs pâturages et de leurs bois.

Monsieur Potier, je ne partage pas votre opinion concernant l'immobilisme du Gouvernement. Beaucoup d'argent a été versé dans les territoires – le monde agricole nous l'a dit –, et l'on ne peut que s'en réjouir ! Certes, tout le monde n'a pas toujours obtenu les enveloppes souhaitées, il y a eu quelques frictions, mais, globalement, les retours ont été très favorables. Pourquoi n'avons-nous pas accepté vos amendements à la proposition de loi foncière ? Je crois y avoir répondu indirectement dans mon propos liminaire.

Monsieur Herth, lors des auditions préparatoires à ce rapport, nombreux sont ceux qui m'ont dit qu'ils avaient recours au travail délégué dans le cadre de ces « niches » que sont les nouvelles technologies, la robotique, le numérique, ainsi que pour des questions en rapport avec les aspects environnementaux, comme l'utilisation du glyphosate. Pourquoi ? D'une part, le matériel coûte cher, son acquisition requiert de lourds investissements et sa mise en œuvre une haute technicité ; d'autre part, c'est un moyen d'échapper au jugement des riverains qui vous voient passer avec la sulfateuse. Dans les deux cas, le travail délégué paraît une issue. Cela suscite bien entendu des conflits d'agenda : la moissonneuse, tout le monde la veut au même moment ! Bref, tout cela suppose une organisation et des investissements importants.

J'entends votre remarque concernant les CUMA, mais j'ai remarqué dans ma circonscription, et cela m'a été confirmé lors des auditions, qu'il y avait parfois des excès. Certaines CUMA recourent au travail à façon alors qu'elles n'en ont pas besoin. Je trouve cela inacceptable.

Pour ce qui est du fermage, nous avons tous les deux le désir de faire avancer les choses. Grâce à l'action de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), bailleurs et fermiers ont commencé à se parler. J'avais proposé de lancer dans certaines régions des expérimentations, mais cela n'a pas été accepté. Je pense qu'il ne faut pas fermer la porte, et continuer à travailler sur le sujet.

Madame Pinel, je suis d'accord avec vous concernant les aléas climatiques, l'assurance récolte et le reste à charge pour les petites exploitations. Nous devons tous y être extrêmement attentifs. Je suis aussi d'accord sur le fait qu'il n'y a pas eu la grande loi sur le foncier que nous attendions, et c'est précisément pourquoi j'ai défendu ce que M. Jumel a qualifié de « petite » proposition de loi foncière. Je comprends enfin vos interrogations sur l'enseignement agricole, et je pense que nous devons être vigilants sur ce point aussi. Ce sont autant de questions sur lesquelles nous pouvons nous retrouver – même si celle de l'assurance récolte ne relève pas uniquement du budget.

Monsieur Jumel, le Gouvernement travaille sur le chèque alimentaire, et je ne peux pas vous apporter de réponse précise sur ce point. Je suis d'accord sur le fait que le renouvellement de l'enseignement agricole est nécessaire. Dans le lycée agricole qui se trouve à proximité de ma circonscription, j'ai pu observer la motivation des enseignants et de l'équipe de direction pour le réinventer, aller dès que possible avec les jeunes au plus près des exploitations et donner une image positive de cet enseignement.

J'ai longuement étudié la question du travail délégué durant la préparation de ma proposition de loi relative au foncier agricole, et il est vrai qu'il n'y a pas d'unanimité sur la question en raison de la persistance de certains freins, qu'il nous faudra lever si nous voulons avancer.

Monsieur Daniel, je ne peux qu'être d'accord avec l'amendement que vous souhaitez présenter en commission des finances.

Monsieur Dive, il est vrai que tous les territoires se trouvent confrontés à la question du recours à des travailleurs occasionnels, et qu'il convient d'y apporter une réponse pérenne. Je suis également d'accord avec vous concernant les chambres de l'agriculture : elles sont au cœur de la politique agricole territoriale ; il faut qu'elles disposent de moyens financiers et humains, et qu'elles soient parties prenantes de l'activité sur le territoire.

Oui, Monsieur Vigier, le monde agricole doit répondre à de multiples défis et l'État lui apporte un soutien.

Madame Degois, l'action n° 26 enregistre une augmentation de 12 % de ses crédits et la filière bois bénéficie d'une enveloppe importante dans le cadre du plan de relance en cours d'exécution.

Monsieur Villiers, les agriculteurs nous ont en effet alertés sur l'augmentation du prix de l'azote, et je confirme ce que vous avez dit au sujet du lait bio : j'ai découvert en sillonnant ma circonscription il y a quinze jours que les producteurs étaient obligés de le vendre à des coopératives à un prix bien moindre que celui auquel ils auraient pu prétendre.

Je suis d'accord avec vous, Monsieur Bourgeaux, il ne faut pas introduire trop de contraintes administratives et c'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles nous n'avons pas voulu régler la question du travail délégué par voie d'amendements à ma proposition de loi. Les organisations professionnelles agricoles nous ont demandé de ne pas alourdir le système actuel par des déclarations et de chercher une autre solution, ce dont je suis d'accord. La définition d'un statut d'agriculteur actif est de ce point de vue un enjeu. En tout état de cause, il nous faudra bien trouver une issue, dans l'intérêt même du monde agricole.

Article 20 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CE12 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. À l'occasion de l'examen du projet de loi EGALIM, nous avons, avec le soutien du ministre Stéphane Travert, adopté une définition de l'agriculture de groupe, que, malheureusement, le Conseil constitutionnel a censuré, comme constituant un « cavalier législatif ». L'objet du présent amendement, que j'avais déjà présenté dans le cadre de la discussion du plan de relance, est de flécher des crédits en direction des opérateurs de cette agriculture de groupe, afin de s'appuyer sur eux pour assurer la transition agroécologique. Par

exemple, on a besoin d'outils de tri pour les métaux. Le plan protéines ne peut passer que par les grandes filières, mais il doit être territorialisé.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. L'action n° 21, *Adaptation des filières à l'évolution des marchés*, est déjà bien dotée, avec une enveloppe de plus de 222 millions d'euros, en hausse de 2 % par rapport à l'année précédente. L'augmenter de 120 millions d'euros ne me paraît pas très réaliste sur le plan budgétaire.

En outre, l'adoption de votre amendement conduirait à retirer 120 millions d'euros à la conduite et au pilotage des politiques de l'agriculture.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE13 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Il s'agit d'un amendement d'appel qui vise à renforcer les organisations de producteurs (OP) en leur allouant 1 million d'euros supplémentaires.

Un travail important a été réalisé à l'échelle européenne, grâce notamment à M. Éric Andrieu et au groupe des socialistes et démocrates. Nous aurions pu aller plus loin en France, en donnant aux OP la capacité de gérer des volumes, donc de contrôler les prix. La fixation d'une taille minimale aurait été également de nature à faciliter leur regroupement dans de grands bassins de production, afin qu'elles puissent véritablement peser face à la grande distribution et aux industriels, et ne soient pas obligées de signer des contrats léonins.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Je suis d'accord avec vous : les organisations de producteurs sont essentielles. Avis favorable – comme l'année dernière.

M. Dominique Potier. J'espère que cette année, l'amendement connaîtra un sort différent. L'an passé, j'avais vécu un court instant de bonheur, suivi d'une grande déception en commission des finances !

La commission rejette l'amendement.

M. Dominique Potier. Je n'aurai cette fois-ci aucune illusion à me faire en commission des finances ! Mais le débat sur le rôle des OP se poursuivra dans d'autres cadres.

Amendement II-CE30 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Si des enveloppes sont attribuées dans le plan de relance aux CUMA et aux jeunes agriculteurs, il s'agit de crédits éphémères, et non permanents. Nous nous battons pour que les budgets destinés à l'agriculture de groupe et à l'installation des jeunes soient abondés.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Le plan de relance est en cours d'exécution : on avisera l'année prochaine ! Concernant la DJA, tous les besoins sont financés et sa baisse est faciale – je m'en suis assuré auprès du ministère.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE18 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Nous demandons 5 millions d'euros pour créer un équivalent temps plein (ETP) dans chaque département pour s'occuper de la question du foncier.

Ce n'est pas une « petite » proposition de loi foncière qui est en cours d'examen, M. le rapporteur pour avis, c'est une fausse proposition de loi foncière. Or tant que l'on n'aura pas engagé pas une vraie et grande réforme foncière, tout ce dont nous parlons, concernant la souveraineté alimentaire, la lutte contre le dérèglement climatique, l'agroécologie et l'installation, sera du vent.

Ce que nous disons, c'est qu'il faut tout au moins renforcer les effectifs des préfectures et des directions départementales des territoires (DDT) d'un ingénieur qui connaisse les questions agricoles. Aujourd'hui, on fonctionne à l'aveugle : il n'y a, dans les DDT, plus aucune réelle compétence en la matière. Tout est renvoyé au marché.

J'ai toujours estimé que le ministère de l'agriculture devait remplir deux missions essentielles : assurer la sécurité alimentaire en vérifiant le contenu des assiettes et contrôler le marché du foncier – dans l'absolu, tout le reste peut être délégué. Or il n'a plus les moyens d'exercer ces missions. Même si – je suis d'accord avec M. Sempastous sur ce point - les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) peuvent jouer un rôle important, il importe que l'État conserve une capacité d'analyse et de contrôle sur ces questions absolument cruciales.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Je ne sais pas si, comme vous le laissez entendre, les DDT sont « à côté de la plaque », mais dans mon territoire la DDT effectue un travail important en matière d'agriculture, notamment pour ce qui est de l'aide à l'installation et de lutte contre l'artificialisation des sols – je peux en témoigner. Et si les DDT manquent de personnel, permettez-moi de rappeler que cela ne date pas de 2017 !

Quant à la proposition de loi que nous avons votée – ou plutôt contre laquelle vous avez voté, pour ce qui vous concerne –, le cœur du dispositif, c'est certes la SAFER, mais c'est toujours le préfet qui décidera en dernier ressort. L'État est donc bien présent.

Oui, j'en suis d'accord, et je suis prêt à le répéter autant de fois que vous le souhaitez, ma proposition de loi ne résout pas tous les problèmes, il faudra en effet faire grande loi sur le foncier agricole au cours de la prochaine législature, mais ce texte répondait à une urgence.

Avis défavorable.

M. Dominique Potier. Dont acte : la réduction des effectifs des DDT remonte à la présidence de M. Nicolas Sarkozy, a été maintenue sous celle de M. François Hollande – faisons preuve d'honnêteté intellectuelle – et a continué sous M. Emmanuel Macron. On a vidé les services déconcentrés de l'État de leurs moyens intellectuels, et je pense que les territoires comme les entreprises finissent par en souffrir. La situation devient critique.

Je n'exprimais aucun mépris envers les DDT. J'ai une immense estime pour les ingénieurs et pour toutes les personnes qui sont en fonction dans ces services, mais elles le disent elles-mêmes : aujourd'hui, les DDT n'ont plus les moyens de réaliser des expertises. Or une fois que les SAFER auront donné leur avis sur les opérations des sociétés, il faudra bien

que l'État soit correctement informé pour qu'il puisse juger s'il est opportun ou non de donner son autorisation.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE21 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. L'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) a fait sur la transition protéique un travail extraordinaire. Le plan Protéines végétales peut être conçu soit à l'échelle nationale et internationale, soit de manière territorialisée. Cela change tout pour ce qui est de la mosaïque paysagère, des bénéfices environnementaux et de l'économie locale.

Le présent amendement est un appel à une déclinaison territoriale du plan de manière à favoriser l'économie circulaire et la diversification des productions dans l'espace et dans le temps, c'est-à-dire l'allongement des rotations. Il existe d'autres manières, plus heureuses, de gagner notre autonomie et de préserver la souveraineté européenne en matière de protéines que celle aujourd'hui privilégiée dans les appels à projets du plan de relance.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Je considère que l'amendement est satisfait : 120 millions d'euros sont déjà consacrés à ce plan, c'est qui représente une somme considérable. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE31 de M. Julien Dive.

M. Julien Dive. J'avais déjà proposé l'an passé d'augmenter les crédits de l'action *Gestion des crises et des aléas de la production agricole*. À l'époque, M. le rapporteur pour avis m'avait répondu que si l'enveloppe était épuisée, on pouvait puiser dans un autre fonds. C'est malheureusement ce qui s'est produit, le printemps 2021 ayant été dévastateur pour nombre d'exploitations. Un débat s'est même engagé sur la réforme de l'assurance récolte. Je reviens donc à la charge. Le budget que nous sommes appelés à voter doit être sincère. Au regard de l'enjeu, 1 million d'euros, c'est peu, mais cela représente tout de même une augmentation substantielle de l'enveloppe actuelle, qui n'est que de 8 millions d'euros.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Je partage votre volonté de soutenir les agriculteurs dans la gestion des crises et des aléas de production. Néanmoins, beaucoup d'efforts ont déjà été faits au cours de l'année 2021. L'enveloppe attribuée à la protection contre les aléas climatiques du plan de relance a ainsi été doublée grâce à une revalorisation de 100 millions d'euros, et un plan gel, d'un montant de 1 milliard d'euros, a été mis en œuvre en avril dernier. Dans la continuité de ce plan, le Président de la République a annoncé le mois dernier une réforme du système d'assurance récolte, qui bénéficiera désormais à tous les agriculteurs, qu'ils soient ou non assurés. Nous en débattons en temps voulu.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE17 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Pour la gestion des ressources en eau, il faut penser cycle de l'eau, disposer d'un éclairage scientifique et organiser un débat public sur la question, sinon il se passera la même chose que pour les énergies renouvelables et il y aura partout des crispations et des blocages.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. La gestion des ressources en eau est un enjeu central pour l'agriculture. On est confronté à des problèmes environnementaux importants, comme la pollution des nappes et des cours d'eau par les intrants. Il est donc primordial d'avoir une connaissance précise des phénomènes et des solutions.

En la matière, la concertation est importante si l'on veut éviter les conflits stériles. Chez moi, cela fait des années que l'on cherche à créer des petites retenues pour alimenter en eau les départements limitrophes aux Hautes-Pyrénées – parce qu'il faut savoir que, même en montagne, on manque d'eau. Il importe de réunir tout le monde autour de la table.

Néanmoins, l'action n° 24 du programme 149 finance déjà à hauteur de 2 millions d'euros des dispositifs concernant l'hydraulique agricole et à hauteur de 1 million d'euros des expertises techniques. Avis défavorable, donc.

M. Frédéric Descrozaille. Permettez-moi de vous rappeler, chers collègues, que se tient en ce moment le Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, dont la troisième thématique traite exactement des questions que vous soulevez. Il nous appartient, en tant que parlementaires, de nous impliquer dans cette grande concertation qui réunit tous les acteurs concernés, sous l'égide du ministre de l'agriculture et de la secrétaire d'État chargée de la biodiversité.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE11 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. L'idée, émise par La Coopération agricole, est de créer un fonds de soutien à la transition agroécologique pour effectuer les investissements qui s'imposent, non seulement à l'échelle des territoires, mais aussi au sein des filières. Vous allez me répondre que les crédits sont déjà là, mais le sens de mon amendement est d'optimiser leur utilisation en les confiant aux acteurs concernés, plutôt qu'effectuer un saupoudrage en réponse à des demandes parfois opportunistes.

Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement.

Amendements II-CE26 et II-CE27 de M. Julien Dive.

M. Julien Dive. Je souhaite une fois encore vous alerter, chers collègues, sur les enjeux et les conséquences de nos décisions d'interdire l'usage de certaines substances – en l'espèce, il s'agit du glyphosate. On peut se fixer une trajectoire de réduction des intrants dans le cadre de la transition agroécologique, mais à condition que l'on donne des moyens à la recherche afin qu'elle trouve d'autres solutions. Tel est l'objet de ces amendements, le II-CE27 étant de repli.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. La sortie du glyphosate est une évolution très positive dans la perspective de la transition agroécologique. Certes, cela ne va pas sans soulever des difficultés, et je partage un certain nombre de vos préoccupations, mais le Gouvernement accompagne déjà les exploitants agricoles dans l'arrêt de l'utilisation du

glyphosate à travers plusieurs dispositifs, comme le fonds Avenir bio, doté de 13 millions d'euros. De surcroît, cet effort financier a été considérablement accru par le plan de relance.

En outre, les organismes de recherche subventionnés par l'État travaillent déjà, notamment dans le cadre de la cellule Recherche, innovation, transfert, à la recherche d'autres solutions.

Avis défavorable sur les deux amendements.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-CE28 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Nous proposons que l'on augmente les moyens accordés dans le cadre du plan Écophyto au soutien de systèmes offrant une alternative à l'utilisation de produits phytosanitaires, en particulier à travers le développement des fermes de démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires, réunies dans le réseau DEPHY.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Avis favorable : les fermes DEPHY sont une expérimentation qui doit être encouragée.

Mme Barbara Bessot Ballot. Le groupe LaREM votera contre l'amendement. Dans le cadre du plan France relance, 215 millions d'euros ont d'ores et déjà été alloués pour soutenir la conversion des agroéquipements et un crédit d'impôt, dit de sortie du glyphosate, est destiné aux entreprises agricoles qui déclarent en 2021 et 2022 ne plus utiliser de pesticides. Le soutien en question est donc déjà important. Il convient de nous fixer des limites.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE41 de M. Guillaume Garot.

M. Dominique Potier. Dans le cadre de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, la loi « climat et résilience », un plan national a été adopté en vue de réduire les émissions de protoxyde d'azote. Un délai de deux ans a été fixé pour s'adapter avant qu'un couperet financier ou réglementaire ne tombe, les directives européennes nous alertant sur les effets très néfastes de ces émissions sur le climat. Ce que propose Guillaume Garot à travers le présent amendement, c'est de consacrer des moyens à la recherche d'autres méthodes que l'utilisation d'engrais azotés.

J'avais, pour ma part, suggéré au ministre, et cela va être repris dans le rapport d'étape que doit nous remettre le Gouvernement, d'explorer la voie des certificats d'économie d'azote afin de mettre en place, sur le modèle des certificats d'économie d'énergie ou des certificats d'économie de produits phytosanitaires, au destin funeste, un système de bonus-malus de manière à encourager les bonnes pratiques.

M. Guillaume Garot a raison de dire que si l'on ne fait rien, dans deux ans nous en serons au même stade. Il s'agit d'une petite bombe démocratique et climatique qui éclatera si l'on ne consacre pas des moyens publics suffisants à la sortie de la dépendance aux engrais azotés.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Avis défavorable : la question est importante mais elle relève du ministère de la transition écologique, et non du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE22 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Il est indispensable de faire évoluer les labels Agriculture biologique (AB) et Haute valeur environnementale (HVE). Je me réjouis que, par suite notamment de nos interpellations, le label HVE non seulement soit désormais associé à un crédit d'impôt, mais qu'il soit en cours de révision, pour ce qui est de la doctrine comme du contenu. Le travail est en cours et je remercie le ministère pour son écoute, qui permet de faire évoluer le label HVE vers l'agroécologie. Le problème, c'est que ni le label AB ni le label HVE n'intègrent le bilan carbone. Plutôt que de multiplier les certifications, il serait préférable d'intégrer le bilan carbone et le critère social dans ces deux labels.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Je vous rejoins sur le fait que les dispositifs de certification environnementale pourraient connaître des évolutions, à court, moyen et long terme. Cependant, il faut prendre en considération le travail que nécessitent ces évolutions ainsi que les résultats de l'étude sur l'impact environnemental de la HVE que l'Office français de la biodiversité (OFB) a lancée au second semestre 2021, en liaison avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et le ministère de la transition écologique.

De surcroît, ce sujet ne concerne pas le budget.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE15 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Il s'agit de soutenir les investissements des restaurants collectifs dans l'ingénierie humaine, les solutions techniques voire les infrastructures afin d'accélérer leur transition vers le cadre défini par la loi EGALIM pour la restauration hors domicile (RHD).

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Nous mobilisons déjà 50 millions d'euros pour ce faire ! Quant à l'action n° 21 que vous proposez d'abonder, elle est en hausse de 2 % par rapport à l'année dernière. Ce sont là des crédits essentiels pour atteindre les objectifs fixés dans la loi EGALIM, à savoir 50 % de produits durables et 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective des établissements chargés d'une mission de service public d'ici à 2022.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CE39 et II-CE38 de M. Guillaume Garot.

M. Dominique Potier. Toujours dans le même esprit, il s'agit d'une part d'améliorer la qualité de l'alimentation dans la restauration scolaire en la finançant par la sobriété

alimentaire et la lutte contre le gaspillage, d'autre part de contrôler les dons alimentaires, notamment ceux effectués par les grandes et moyennes surfaces (GMS) – un cheval de bataille de M. Guillaume Garot. Les actions menées par ce dernier au cours de la dernière législature en vue de lutter contre le gaspillage alimentaire ont permis à la France d'être l'un des champions d'Europe en la matière, mais il faut poursuivre l'effort.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. La lutte contre le gaspillage alimentaire est un axe important de notre politique environnementale. Notre collègue Garot est depuis longtemps très investi dans ce domaine, et je partage nombre de ses vues sur la question. Néanmoins, nous ne pouvons pas nous permettre de réduire de 50 millions d'euros le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*. Je pense qu'il serait préférable de travailler sur la sensibilisation et la formation.

En outre, la diminution du plafond d'emplois du ministère de l'agriculture et de l'alimentation s'est faite de manière progressive. Un retour brutal aux effectifs précédents, comme le prévoit l'amendement II-CE38, ne serait pas soutenable budgétairement.

Avis défavorable sur les deux amendements.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-CE14 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. À travers cet amendement d'appel, nous souhaitons appeler votre attention sur la nécessité de placer la question de la précarité et de la justice sociale en matière d'accès à l'alimentation au cœur des projets alimentaires territoriaux (PAT). On ne le fait pas assez. Partir des périphéries sociales pour bâtir les PAT ne semble pas du tout naturel aux acteurs qui en ont la charge.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Je partage bien évidemment votre préoccupation concernant les PAT. Je vous signale d'ailleurs que l'action n° 08, *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire*, qui participe à leur financement et est dotée de 4,9 millions d'euros, est en hausse de 8,87 % par rapport la loi de finances initiale pour 2021.

Le plan France relance a permis de soutenir 202 PAT sur l'ensemble du territoire national. Aujourd'hui, 293 sont reconnus par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Avis défavorable.

M. Dominique Potier. Il s'agit, non de demander de l'argent supplémentaire, mais d'appeler à mieux orienter les crédits budgétaires.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE19 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Nous proposons de créer, de manière expérimentale, un livret vert susceptible de faciliter l'installation des agriculteurs en favorisant les systèmes de propriété collective soutenus par les collectivités territoriales et les collectifs de citoyens – mais cela fournirait un beau sujet de débat pour la prochaine Assemblée, n'est-ce pas, monsieur le rapporteur pour avis ?

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Ce qui est certain, c'est qu'il existe déjà un livret qui permet de financer l'économie sociale et solidaire, le livret de développement durable et solidaire, et que l'agriculture n'en est pas exclue. À mon sens, votre amendement est satisfait.

Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CE16 de Mme Chantal Jourdan.

M. Dominique Potier. Celui-ci, c'est du lourd ! Il s'agit d'augmenter les crédits de l'Office national des forêts afin de rétablir les postes supprimés. Quel que soit le domaine concerné, on ne pourra pas effectuer les transitions attendues sans ingénierie. L'ONF devait être modernisé, nous en sommes d'accord, mais on ne peut pas le dépouiller de ses ressources humaines.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Je comprends vos inquiétudes. Il est vrai que le schéma d'emploi de l'ONF est à la baisse et que les efforts budgétaires qui lui sont demandés sont importants, mais tout cela est prévu dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance.

Parallèlement, le budget consacré à la forêt augmente de manière significative et 150 millions d'euros sont prévus pour le renouvellement forestier dans le cadre du plan de relance. En outre, le Gouvernement a lancé hier les assises de la forêt et du bois pour trouver d'ici à la fin janvier des réponses opérationnelles aux difficultés d'une filière confrontée au changement climatique et à l'exportation massive des chênes vers la Chine.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE29 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. Par cet amendement d'appel, nous souhaitons appeler votre attention sur la nécessité d'encourager la substitution, grâce à la chimie verte, de la fibre de bois aux matériaux carbonés issus de la pétrochimie. Ce secteur de la recherche doit impérativement être soutenu, y compris dans un souci d'économie circulaire et de recherche de débouchés pour la filière forêt-bois française.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Avis favorable, afin que nous puissions engager la discussion en commission des finances.

Mme Barbara Bessot Ballot. Le groupe LaREM votera contre cet amendement. En effet, dans le cadre du plan France relance, 200 millions d'euros sont déjà destinés au soutien à la filière, notamment pour renforcer les dispositifs de BPIFrance à destination des entreprises, de manière à valoriser les débouchés du bois.

La commission rejette l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, non modifiés.

Avant l'article 42

Amendement II-CE24 de Mme Chantal Jourdan.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Avis défavorable : il me paraît périlleux de conditionner systématiquement les aides publiques au respect des critères proposés, surtout vu le contexte, difficile pour la plupart des propriétaires forestiers. En outre, des garanties de gestion durable sont déjà exigées par l'article L. 124-1 du code forestier. Enfin, je le répète : le soutien à la forêt est l'une des priorités du plan de relance, et les enjeux climatiques sont pleinement pris en considération dans ce cadre.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE25 de Mme Chantal Jourdan.

M. Dominique Potier. Il s'agit de conditionner les aides publiques au respect de pratiques sylvicoles durables.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Avis défavorable : si j'en comprends l'intention, cet amendement comporte d'importants risques d'inconstitutionnalité, notamment au regard de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété. Le Gouvernement a lancé hier les assises de la forêt et du bois. La question que vous soulevez y sera débattue.

M. Dominique Potier. Nous avons, à l'occasion du projet de réforme constitutionnelle, mené un combat afin de promouvoir le bien commun en regard du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre. Je m'aperçois qu'il n'est pas terminé.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE20 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. On favorise beaucoup les aides à l'investissement, mais très peu les économies d'investissements. Or l'agriculture de groupe est une source d'économies, et pas seulement un moyen de guider le versement de l'argent public. Nous avons besoin de collectifs agricoles qui créent des passerelles avec le reste de la société et s'engagent dans la transition. Cet amendement vise à soutenir ce type de démarches, qui ne sont aujourd'hui reconnues ni juridiquement ni par les pouvoirs publics – ou en tout cas pas assez.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Avis favorable : il serait intéressant d'entendre le ministre sur ce point.

Mme Barbara Bessot Ballot. C'est en effet une question importante, et qui est à creuser. Toutefois, le groupe LaREM estime que la commission n'a pas à se positionner sur le sujet et votera contre l'amendement. Nous en reparlerons en séance.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE23 de Mme Claudia Rouaux.

M. Dominique Potier. La méthanisation connaît une dérive importante, au point qu'elle pourrait être contreproductive par rapport aux objectifs fixés. Il est temps de la réguler. Je vous renvoie aux tribunes publiées par Mme Claudia Rouaux sur le sujet – je vais moi-même

en publier une dans les prochains jours. Une demande de moratoire vient d'être déposée dans l'ouest de la France. Il faut impérativement que nous nous dotions d'une doctrine en la matière.

Nous ne voulons pas que le groupe Socialistes et apparentés soit le seul à mener ce combat. C'est pourquoi le présent amendement vise à appeler l'attention de l'Assemblée nationale sur le sujet – mais nous aurons d'autres occasions, notamment l'audition mardi prochain de la ministre Barbara Pompili, de débattre de la question cruciale des énergies authentiquement vertes.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur pour avis. Avis défavorable : la question que vous soulevez est importante, mais ce n'est pas d'un rapport dont nous avons besoin – et cela d'autant moins que la mission d'information sénatoriale sur la méthanisation a remis le sien en septembre 2021. Je vous engage à le lire. Gardons espoir !

La commission rejette l'amendement.

Mission Outre-mer (M. Max Mathiasin, rapporteur pour avis)

M. Max Mathiasin, rapporteur pour avis. Je salue l'augmentation des crédits de la mission *Outre-mer*, même si cette progression reste modeste au regard des enjeux puisque ce budget ne représente que 12 % de l'effort budgétaire de l'État en faveur des Outre-mer.

Si les autorisations d'engagement baissent légèrement, pour atteindre 2,628 milliards d'euros, les crédits de paiement augmentent de 1,25 %. Cette diminution des autorisations d'engagement, mécanique et conjoncturelle, s'explique par les conséquences de la crise sanitaire sur les compensations d'exonérations de cotisations sociales spécifiques à l'Outre-mer.

La mission reste constituée des programmes 138 *Emploi Outre-mer* et 123 *Conditions de vie Outre-mer*. Le programme 138 est structuré en quatre actions dont la principale, l'action n° 01 *Soutien aux entreprises*, concentre 93 % des crédits hors titre 2 du programme. En 2022, les entreprises ultramarines bénéficieront des mêmes dispositifs d'aide qu'en 2021 – voire plus, puisque la mesure d'exonération de cotisations sociales sera étendue au secteur de l'aéronautique.

Les crédits de l'action n° 02 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*, en hausse de 6,4 %, financeront une nouvelle dynamique de déploiement du service militaire adapté (SMA) dans le cadre du plan « SMA 2025+ », qui se traduira par la création, à Mayotte, d'une compagnie supplémentaire du SMA pour accueillir, dès 2022, une centaine de jeunes, et par l'ouverture de vingt-sept nouveaux postes en équivalent temps plein de formateurs et d'encadrants dans les territoires où le SMA est présent.

En revanche, je regrette que les crédits affectés aux actions n° 03 *Pilotage des politiques des Outre-mer* et n° 04 *Financement de l'économie* n'aient pas évolué. Alors que la flambée du coût du fret affecte les Outre-mer, nous aurions apprécié que le Gouvernement accroisse l'aide au fret destinée à couvrir les surcoûts de transport de marchandise.

Au sein du programme 123 *Conditions de vie Outre-mer*, je salue la légère augmentation (+ 10 millions d'euros en autorisations d'engagement) de l'enveloppe dédiée au

déploiement du plan logement Outre-mer, appliqué dans les cinq départements et régions d’Outre-mer (DROM) – Guyane, Martinique, Guadeloupe, La Réunion et Mayotte.

Les crédits prévus dans le cadre des contrats de convergence et de transformation seront maintenus, tout comme les crédits destinés aux constructions scolaires à Mayotte et en Guyane. Le fonds exceptionnel d’investissement (FEI) sera reconduit à la même hauteur, tandis que la bonification des prêts accordés aux collectivités par l’intermédiaire de l’Agence française de développement (AFD) sera préservée.

Enfin, une nouvelle mesure destinée à soutenir la collectivité de Guyane est prévue dans le cadre d’un futur accord structurel qui vise à rétablir sa capacité d’autofinancement.

Le programme 123 fait l’objet de plusieurs mesures nouvelles qui concernent des situations spécifiques. Ainsi, 2,5 millions d’euros sont prévus pour accompagner les collectivités territoriales antillaises lors des opérations de ramassage des sargasses. Nous le demandons depuis longtemps.

De surcroît, 1,4 million d’euros sera mobilisé pour mener, dans un cadre expérimental, une action d’accompagnement global des jeunes en difficulté à Mayotte. Le dispositif est limité, mais il va dans le bon sens.

Pour toutes ces raisons et malgré certaines insuffisances, je vous invite à émettre un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission *Outre-mer*.

J’en viens à la partie thématique de mon avis : l’autonomie alimentaire dans les Outre-mer, en particulier dans les DROM.

Lors d’un déplacement en octobre 2019 dans l’île de La Réunion, le Président de la République a fixé un objectif d’autonomie alimentaire en 2030 pour les Outre-mer. Le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) définit l’autonomie alimentaire comme la capacité des modèles agricoles à satisfaire au maximum et durablement les besoins alimentaires de la population par leur propre production et ressources. Ces besoins doivent être couverts par des aliments en quantité et qualité suffisantes, à même de fournir aux individus les apports nutritionnels recommandés.

La problématique de l’autosuffisance alimentaire, aussi appelée autonomie alimentaire, implique de considérer l’offre – à savoir la disponibilité, l’accès et l’innocuité –, la demande – c’est-à-dire la composition, les déterminants et les comportements –, et les circuits qui les mettent en relation – c’est-à-dire les marchés et soutiens publics. Cette problématique intègre des préoccupations en matière d’environnement et de santé et est intrinsèquement liée aux politiques publiques relatives à la production et à l’alimentation.

Le changement de modèle agricole représente un défi majeur dans les Outre-mer, en raison des contraintes particulières d’ordre géographique, climatique, économique, social, agronomique et politique. Dans quelle mesure est-il réaliste de viser l’autosuffisance alimentaire dans des économies qui se sont construites sur la base d’une dépendance politique et économique, sur le modèle d’une économie de plantations ?

Dans les DROM, le taux de couverture alimentaire, à savoir la part de produits locaux qui permet de couvrir les besoins du territoire, est relativement faible mais dépend des territoires et des productions. Ainsi, s’agissant des œufs, le taux de couverture est assez élevé – 80 % en moyenne dans les DROM. Pour les fruits et légumes frais, il est faible – 43 % en Guadeloupe,

26 % en Martinique. Pour le lait, le taux de couverture est presque nul aux Antilles et atteint près de 28 % à La Réunion. Concernant la viande, les taux sont relativement faibles. Il atteint tout de même 80 % pour le porc en Guadeloupe, mais c'est La Réunion qui se distingue avec 95 % pour la volaille et 100 % pour le porc et la viande fraîche de lapin.

Le potentiel de développement des productions locales en viandes, fruits et légumes frais ou production laitière est donc assez important. Les DROM, en dehors de Mayotte, importent chaque année, en moyenne, près de 1,2 million de tonnes de produits agricoles et alimentaires. Leur balance commerciale s'est dégradée de 28 % en l'espace de dix ans, les taux de détérioration variant de 8 % pour la Guadeloupe à 48 % pour La Réunion.

Les experts auditionnés pointent le rôle négatif des produits dits « de dégagement ». Ces produits importés, souvent congelés et de qualité inférieure, arrivent sur les marchés ultramarins et déstabilisent les productions locales, empêchant toute structuration des filières de diversification.

Pour le moment, seules les grandes filières exportatrices – banane, canne, sucre, rhum – bénéficient d'une organisation bien structurée. Le vieillissement de la population locale, le coût du foncier, le mitage des terres agricoles, la petite taille des exploitations individuelles et les réticences personnelles expliquent le manque de structuration des filières de diversification.

Dans les DROM, hors Guyane, la part de la surface agricole utilisée est faible – 33 % en moyenne, soit dix-neuf points en dessous de la moyenne dans l'Hexagone – et une part plus grande de surface n'est pas exploitable. La surface qui manque pour couvrir l'ensemble des besoins en fruits et légumes frais représente entre 7 % et 15 % de la surface agricole.

S'il semble difficile d'atteindre l'objectif d'autonomie alimentaire en 2030, on peut améliorer certains taux de couverture, notamment pour les fruits et légumes. Il conviendrait ainsi de proposer aux agriculteurs, en collaboration avec les chambres d'agriculture, un accompagnement technique et administratif, de faciliter l'installation des jeunes et de former les agriculteurs aux pratiques durables et agroécologiques.

Il faudrait en outre mettre fin à l'artificialisation des terres en interdisant les nouvelles constructions sur les terres agricoles ou forestières, qui sont à l'origine de l'imperméabilisation des sols. Nous devons augmenter la surface agricole utilisée en mobilisant les différents instruments de planification territoriale.

Nous devrions également réduire les surfaces insuffisamment cultivées ou laissées en friche malgré leur potentiel agricole, notamment en levant les verrous juridiques.

L'accès des producteurs locaux aux marchés publics, comme ceux de la restauration collective, devrait être favorisé, mais cela implique que les agriculteurs soient structurés pour pouvoir remporter l'appel d'offres. Beaucoup de producteurs ont abandonné ces marchés en raison de la longueur des délais de paiement.

Il faudrait aussi organiser le préfinancement des projets pour les agriculteurs qui souhaitent passer à un autre niveau de production, favoriser les circuits courts, mener des campagnes d'éducation à l'alimentation – d'autant plus indispensables que les maladies chroniques liées à une mauvaise alimentation prévalent –, promouvoir les produits frais et locaux et redonner confiance aux consommateurs dans les productions locales en garantissant

la traçabilité – je pense à la filière de la banane antillaise qui a souffert du scandale du chlordécone.

Enfin, il serait nécessaire de favoriser les pratiques agroécologiques ainsi que les rotations et les associations de cultures, sur le modèle des jardins créoles, et d'augmenter de manière continue et régulière les crédits relatifs à la diversification des filières animales et végétales.

L'autonomie alimentaire est un objectif pour le développement économique des territoires ultramarins et un enjeu environnemental qui répond aux attentes de nos concitoyens. Le budget doit permettre de mieux accompagner les entreprises et les collectivités qui investissent dans la relocalisation des productions alimentaires, la structuration des filières de diversification et qui créent des emplois.

M. Guillaume Vuilletet (LaREM). Votre travail sur l'autonomie alimentaire dans les DROM est très intéressant. Le premier texte relatif aux Outre-mer sur lequel j'ai été appelé à me pencher en tant que député fut la proposition de loi de notre collègue Serge Letchimy visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale ; on avait à l'époque surtout insisté sur les conséquences en matière de logement, mais sans doute y en a-t-il d'autres.

Ce budget s'inscrit dans la poursuite des actions menées depuis le début de la législature, en particulier la signature des contrats de convergence à partir de 2018. Les crédits sont stables, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros. Si l'on observe certaines variations, c'est essentiellement en raison de mesures exceptionnelles. Vous avez cité la Guyane, mais on peut y ajouter les contrats de redressement Outre-mer (COROM), dotés d'une enveloppe de 30 millions d'euros, la construction d'un lycée à Wallis et l'amélioration de la qualité du réseau de l'eau en Guadeloupe. En outre, dans la mesure où ce sont surtout les mesures de défiscalisation qui permettent de soutenir l'économie et l'emploi, il convient de prendre en considération les conséquences de la crise sanitaire sur l'activité économique. Enfin, certains projets ayant abouti, il est normal que les crédits de paiement diminuent dans certains secteurs, en particulier celui du logement.

Vous l'avez dit, le budget de cette mission ne constitue pas le seul effort de la nation pour l'Outre-mer. Celui-ci atteint près de 25 milliards d'euros si l'on ajoute les mesures indirectes et les dispositifs de fiscalité, sans oublier les mesures d'urgence pour faire face à la crise sanitaire – 6 milliards d'euros, soit près de 10 % du PIB des Outre-mer – et le déblocage de 1,5 milliard d'euros pour financer le plan de relance en Outre-mer.

Pour ce qui est du programme *Conditions de vie Outre-mer*, la priorité est donnée à la lutte contre les sargasses ainsi qu'aux actions éducatives. Un effort particulier est également consenti en faveur du logement – les autorisations d'engagement de la ligne budgétaire unique progressant de 4,45 % – et de la résorption de l'habitat précaire et indigne, ce que je tiens à saluer.

Le groupe La République en marche se prononcera en faveur de l'adoption de ces crédits.

M. David Lorion (LR). Le budget de l'Outre-mer est, avec celui dédié aux anciens combattants, le plus modeste de tous ceux du Gouvernement. Il est constitué de deux programmes. Le programme 138 *Emploi Outre-mer*, qui concentre la plus grande part des crédits, est destiné à compenser aux organismes sociaux les réductions de cotisations de sécurité

sociale spécifiques à l’Outre-mer, qui visent à ce que le coût du travail y soit moins élevé qu’en métropole : ce n’est donc pas de l’argent versé directement aux Outre-mer. Le programme 123 *Conditions de vie Outre-mer*, qui correspond aux attributions historiques du ministère chargé de l’Outre-mer, a été réuni en une ligne budgétaire unique (LBU). Certes, cette ligne augmente de 10 millions d’euros cette année mais, depuis dix ans, elle est en baisse d’environ 70 millions d’euros, ce qui réduit les moyens alloués au logement social.

Or la situation de celui-ci en Outre-mer est catastrophique. Un premier plan logement pour l’Outre-mer (2015-2019) s’est traduit par un recul de la construction de logements sociaux, malgré la hausse des crédits. Dans le second plan (2019-2022), le logement social est, pour l’essentiel, financé non par la LBU, mais par la Caisse des dépôts et consignations, qui a pris en charge une part importante des actions menées par les différents bailleurs sociaux et par Action logement. Ces sommes restent cependant virtuelles, car elles n’ont pas encore été investies. Du reste, la délégation sénatoriale aux Outre-mer a regretté, dans son rapport, que la politique du logement Outre-mer ne soit pas territorialisée. Paris prend toutes les décisions et les logements programmés n’entrent pas dans les capacités des bailleurs sociaux, ne correspondent pas aux souhaits des collectivités et ne répondent pas aux besoins des populations. Vous pourrez toujours annoncer des milliards d’euros mobilisés, tant que la politique du logement ne sera pas territorialisée et que vous ne consulterez pas les maires, les bailleurs sociaux et les associations, vous échouerez. Pas moins de 8 000 logements ont été annoncés dans les Outre-mer, mais, en réalité, à peine 2 000 seront construits.

Enfin, on parle, haut et fort, d’un budget de 6 milliards d’euros pour l’Outre-mer : c’est une vaste plaisanterie ! Le budget de l’Outre-mer ne dépasse pas 2,4 milliards d’euros : 1,6 milliard d’euros d’exonérations de charges sociales et 800 millions d’euros pour améliorer les conditions de vie. Ces 6 milliards d’euros correspondent, en réalité, pour partie à la déclinaison ultramarine du plan de relance dont toute la France a bénéficié. Il faut revoir complètement le budget de l’Outre-mer, car il ne répond pas aux attentes et ne permet pas de mener une véritable politique de l’Outre-mer. J’aurais souhaité, à cet égard, que l’on parle de la France d’Outre-mer et non des Outre-mer, ce qui ne veut rien dire.

Ce budget est insignifiant. D’ailleurs, c’est l’Europe qui finance le développement agricole en Outre-mer.

M. Philippe Bolo (Dem). Les territoires ultramarins ont été particulièrement frappés par la crise sanitaire. Les conséquences économiques et sociales ont été terribles et la relance de ces territoires doit être l’une de nos priorités. Ainsi, 62 % des 2,41 milliards d’euros sont dédiés à l’amélioration de l’emploi et de la compétitivité des entreprises ultramarines. Une partie des crédits permet d’assurer la cohérence entre les différentes politiques ministérielles menées Outre-mer.

Hors compensation des exonérations de cotisations sociales patronales, dont le niveau est affecté par la crise sanitaire et les mesures de soutien à l’économie, les autorisations d’engagement sont stabilisées, tandis que les crédits de paiement progressent de 105 millions d’euros, ce qui représente une hausse de 13 % reflétant l’accélération des décaissements liés aux investissements engagés Outre-mer.

Enfin, les trois axes que suivent les crédits de la mission nous semblent pertinents : protéger les citoyens ultramarins dans leur quotidien, accompagner les projets d’investissement des collectivités locales dans les infrastructures publiques et bâtir un nouveau projet pour la jeunesse. Le groupe MODEM se prononcera donc en faveur de l’adoption de ces crédits.

J'aurai cependant deux questions.

Votre analyse de l'autonomie alimentaire est très instructive. Dans quelle mesure les projets alimentaires territoriaux permettraient-ils d'atteindre l'objectif d'autonomie alimentaire ? Ils sont, en tout cas, susceptibles de restaurer la confiance.

D'autre part, quelle place pourrait être réservée aux territoires ultramarins dans le plan France 2030, récemment présenté par le Président de la République ?

M. Philippe Naillet (SOC). Je remercie le rapporteur pour la qualité de son rapport, qui met en exergue tous les efforts que nous devons poursuivre pour parvenir à l'autonomie alimentaire. Si nous saluons tous le travail réalisé pour structurer les filières, en particulier les filières animales, n'oublions pas que, selon l'Agence de la transition écologique (ADEME), 85 % des produits que l'on retrouve dans le panier moyen des Réunionnais sont importés. Dans le même temps, le coût de la vie à La Réunion est supérieur de 7 % à celui en métropole et le revenu médian par unité de consommation y est inférieur de 30 %.

Bien sûr, il faut tendre vers l'autonomie alimentaire, pour améliorer l'emploi et, par conséquent, le niveau des revenus car, si le revenu moyen est aussi faible à La Réunion, c'est en raison du manque de revenus d'activité – 38 % des Réunionnais vivent en dessous du seuil de pauvreté. Nous sommes donc tous d'accord pour favoriser la production locale, pour des raisons tant écologiques qu'économiques, mais aucune réflexion n'est engagée autour des surfaces agricoles qui y seront dédiées.

Surtout, il faut sortir de nos territoires ces produits de dégagement dont vous ne voulez pas en Europe. Ces résidus qui arrivent chez nous déstabilisent la production locale. Ce serait un geste symbolique fort.

S'agissant du logement, j'abonderai dans le sens de notre collègue David Lorion. La LBU diminue. Les enjeux sont quantitatifs, puisque, selon l'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux (ARMOS), il manquerait environ 30 000 logements, mais aussi qualitatifs, car nous aurons besoin de construire davantage de T2 pour les jeunes couples et les mères isolées et d'anticiper le vieillissement de la population. En effet, compte tenu de la réalité sociale, nos seniors ne vieilliront pas dans des établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ni dans des résidences spécialisées. Il faudra privilégier leur maintien à domicile et aménager les logements en conséquence, en remplaçant les baignoires par des douches ou en prévoyant l'installation d'un lit médicalisé dans la salle principale, par exemple.

Nous déplorons enfin la baisse des moyens accordés au programme *Conditions de vie Outre-mer* et un manque de lisibilité du fait de la dispersion des crédits entre une trentaine de missions. Le groupe Socialistes et apparentés se prononcera, par conséquent, contre l'adoption de ces crédits.

M. Max Mathiasin, rapporteur pour avis. Si j'ai choisi le thème de l'autonomie alimentaire, c'est parce que j'ai été frappé par le fait que, malgré le manque d'équipements, les initiatives locales allant dans le sens de l'agrotransformation étaient nombreuses et j'ai voulu étudier quelle relation pouvait s'établir entre la structuration d'une filière d'agrotransformation et nos agricultures. En effet, on parle depuis très longtemps de diversification agricole, mais nous nous trouvons toujours dans une économie canne-sucre-rhum-banane, fondée sur la monoculture.

C'est vrai, c'est l'Europe qui finance, en grande partie, notre agriculture mais nous ne sommes pas structurés. Or, les collectivités territoriales en sont, pour une part, responsables. Elles doivent faire des efforts pour mieux utiliser les crédits alloués par l'État ou l'Europe.

Pour les citoyens qui investissent dans l'agriculture, le problème ne tient pas tant au volume des crédits qu'à leur manque de suivi selon un véritable plan de développement. Par exemple, grâce au plan de relance, des moyens importants sont injectés dans l'économie, mais ce sont les mieux informés et les plus structurés qui peuvent répondre aux appels à projets et bénéficier de ces crédits. Quand nous aurons consommé les crédits de ce plan, nos économies seront toujours aussi déstructurées. Les filières « Canne » et « Banane » seront encore les mieux servies. Nous devons revenir à des projets de microdéveloppement, à l'échelon des communes, pour mieux allouer les fonds dont nous disposons. En effet, si le budget de la mission se chiffre à 2,45 milliards d'euros, l'effort global de l'État pour l'Outre-mer s'élève à 25 milliards d'euros.

Nous devons mieux nous organiser et planifier. Le Haut-Commissariat au plan pourrait nous y aider.

S'agissant des produits de dégagement, s'ils sont consommés en Outre-mer, c'est parce que le niveau de vie y est plus faible. La proportion de la population qui vit sous le seuil de pauvreté est élevée. Ce sont des produits de mauvaise qualité, invendus et qui se trouvent sur le marché depuis longtemps. La population a tendance à se précipiter sur eux parce qu'ils coûtent bien moins cher que les produits locaux. Il conviendrait sans doute de prévoir des aides spécifiques au développement et à la structuration de nos filières de production locale, de favoriser l'émergence de labels de qualité et d'aider les plus démunis à consommer des produits plus sains. Nous comptons en effet les taux les plus élevés de personnes atteintes de diabète ou souffrant d'obésité.

Article 20 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CE42 du rapporteur pour avis.

M. Max Mathiasin, rapporteur pour avis. Cet amendement tend à abonder de 100 000 euros les crédits consacrés au financement de l'économie Outre-mer.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, le Gouvernement prévoyait d'affecter les économies obtenues par l'abaissement du plafond de l'avantage fiscal (70 millions d'euros) et par la suppression de la TVA non perçue récupérable (TVA NPR) [100 millions d'euros], soit 170 millions d'euros en tout, au Fonds exceptionnel d'investissement, action 08 du programme 123 *Conditions de vie Outre-mer*, et au financement de l'économie, action 04 du programme 138 *Emploi Outre-mer*, de la mission *Outre-mer*.

Or ces deux actions ne totalisent que 134 millions d'euros en autorisations d'engagement, ce qui est stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, et 86 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 5,56 %. Le redéploiement des crédits ainsi dégagés n'apparaît pas clairement.

Lors des débats budgétaires, en 2018, les parlementaires d’Outre-mer avaient alerté le Gouvernement quant au danger de voir disparaître les crédits économisés sur les contribuables et les entreprises. De fait, ceux-ci semblent ne pas avoir été intégralement consacrés au financement de l’économie. Aussi est-il proposé de rétablir la situation.

M. Guillaume Vuilletet. Cet amendement ressemble fort à un appel pour que le Gouvernement nous explique ce qu’il est advenu de ces 170 millions d’euros. C’est clair pour le FEI, dont les crédits sont passés de 40 millions à 110 millions d’euros. En revanche, les 100 millions d’euros qui restent n’ont pas été entièrement dédiés à l’autre action citée, mais répartis entre plusieurs.

Nous ne voterons pas pour cet amendement, car l’exécutif doit se prononcer sur la question.

M. David Lorion. L’amendement a beau être d’appel, cette question est sérieuse. Le FEI a été constitué grâce à la suppression de la TVA NPR et à la baisse des niveaux de défiscalisation. Ces sommes, initialement investies dans l’économie de La Réunion, ont permis de constituer le FEI, qui est à présent réduit de moitié. Nous sommes en droit de demander des comptes.

La commission rejette l’amendement.

Amendement II-CE43 du rapporteur pour avis.

M. Max Mathiasin, rapporteur pour avis. Il s’agit d’abonder de 100 000 euros les crédits consacrés aux collectivités territoriales afin de développer leur ingénierie, pour qu’elles puissent mieux utiliser les crédits. En effet, le manque de capacité en ingénierie a été identifié à plusieurs reprises dans les annexes budgétaires comme une cause de la sous-consommation des crédits de la mission *Outre-mer*. Il est donc nécessaire de renforcer les capacités des collectivités ultramarines en ce domaine.

M. Guillaume Vuilletet. Le Gouvernement a débloqué des crédits importants pour soutenir l’ingénierie, à laquelle il prête une attention particulière. La signature des contrats COROM participe de cette démarche. Cet amendement d’appel, dont je ne conteste pas la légitimité, trouverait davantage sa place en séance publique. Le groupe LaREM votera contre.

M. David Lorion. Il est erroné de mettre sur le compte de l’ingénierie la sous-consommation des crédits. Il faut plutôt s’en prendre à l’absence de concertation et de territorialisation des politiques, en particulier pour le logement. D’ailleurs, la consommation des crédits a augmenté depuis que nous avons amélioré la concertation avec les collectivités. Nous ne vous demandons pas d’augmenter les moyens financiers pour remplacer les missions que doit accomplir l’État déconcentré dans les Outre-mer mais de mieux prendre en considération les attentes des collectivités locales dans les politiques du logement, en particulier pour adapter les logements à la réalité.

La commission rejette l’amendement.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Outre-mer non modifiés.

Après l'article 44

Amendement II-CE35 du rapporteur pour avis.

M. Max Mathiasin, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à rassembler dans un rapport tous les éléments relatifs aux crédits des différentes missions du budget de l'État consacrés à l'aide aux collectivités territoriales pour la distribution d'eau potable et l'entretien des systèmes d'assainissement, de sorte que la représentation nationale puisse évaluer l'adéquation des moyens octroyés avec les besoins des territoires.

Le sujet de l'eau, crucial en Guadeloupe, a fait couler beaucoup d'encre. La création du syndicat mixte ouvert (SMO) de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe ne suffira pas à régler le problème. Des crédits importants ont été inscrits dans le plan de relance, mais nous souhaiterions qu'un véritable suivi soit prévu.

M. Guillaume Vuilletet. Le sujet est fondamental, mais il appartient au Parlement d'assurer ce contrôle. Vous connaissez notre réticence à l'égard des demandes de rapports. Une commission d'enquête a réalisé un gros travail, qui a abouti, notamment, à la création de ce SMO. Je ne suis pas certain que le Gouvernement ait vocation à produire des rapports en ce domaine.

M. Max Mathiasin, rapporteur pour avis. Certes, mais l'État s'est fortement impliqué dans le sujet. Il a conditionné son aide à la Guadeloupe à certaines obligations, en particulier celle de créer un organisme unique. La question est essentielle et nous aurions besoin d'un rapport pour évaluer la situation, au moins la première année. C'est une question politique majeure, d'ordre social et économique.

La commission rejette l'amendement.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 20 octobre 2021 à 9 h 30

Présents. – M. Damien Adam, Mme Edith Audibert, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Thierry Benoit, Mme Barbara Bessot Ballot, M. Philippe Bolo, M. Jean-Luc Bourgeaux, Mme Pascale Boyer, M. Jacques Cattin, M. Sébastien Cazenove, M. Dino Cinieri, Mme Michèle Crouzet, M. Yves Daniel, Mme Typhanie Degois, M. Nicolas Démoulin, Mme Marguerite Deprez-Audebert, M. Frédéric Descrozaille, M. Fabien Di Filippo, M. Julien Dive, Mme Stéphanie Do, Mme Christelle Dubos, M. Olivier Falorni, M. Yves Hemedinger, Mme Christine Hennion, M. Antoine Herth, M. Philippe Huppé, M. Sébastien Jumel, M. Jean-Luc Lagleize, M. Luc Lamirault, Mme Annaïg Le Meur, M. Richard Lioger, M. Mounir Mahjoubi, Mme Jacqueline Maquet, M. Max Mathiasin, Mme Graziella Melchior, M. Jean-Baptiste Moreau, M. Philippe Naillet, M. Jérôme Nury, M. Éric Pauget, Mme Anne-Laurence Petel, Mme Sylvia Pinel, M. Dominique Potier, M. Jean-Bernard Sempastous, M. Denis Sommer, M. Robert Therry, Mme Huguette Tiegna, M. Stéphane Travert, M. Jean-Pierre Vigier, Mme Corinne Vignon, M. Cédric Villani, M. André Villiers

Excusés. – Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Anne Blanc, Mme Anne-Laure Blin, M. David Corceiro, M. José Evrard, M. Christian Jacob, M. Guillaume Kasbarian, M. Roland Lescure, M. Fabien Roussel

Assistaient également à la réunion. – Mme Justine Benin, M. David Lorion, M. Guillaume Vuilletet