

N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 4

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteur spécial :
M. PASCAL LECAMP,
Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLEFS	6
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : DES CRÉDITS EN HAUSSE DE PRÈS D'UN TIERS POUR LA MISSION AGRICULTURE	9
I. PROGRAMME <i>COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ</i>	9
A. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE REVU EN PROFONDEUR	9
B. UN EFFORT MAJEUR SUR LES CRÉDITS D'INTERVENTION.....	11
1. La performance économique et la transition environnementale des exploitations agricoles	12
a. L'action 21 Adaptation des filières à l'évolution des marchés	12
b. L'action 23 Appui au renouvellement et à la modernisation	13
c. L'action 24 Gestion équilibrée et durable des territoires	15
2. La compensation des contraintes rencontrées par les agriculteurs.....	16
a. L'action 22 Gestion des crises et des aléas de la production agricole	16
b. L'action 25 Protection sociale	18
c. L'action 27 Gestion des interventions	19
3. Des moyens supplémentaires pour la filière de la forêt et du bois.....	20
4. Le volet agricole du plan de relance (champ du programme 149).....	21
C. UNE ÉVOLUTION DISPARATE DES MOYENS DES OPÉRATEURS	22
D. UN VOLUME DES DÉPENSES FISCALES QUI ÉQUIVAUT AUX DEUX TIERS DE CELUI DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	24
II. PROGRAMME <i>SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION</i>	25
A. UNE MAQUETTE DE PERFORMANCE STABLE ET SATISFAISANTE	26
B. DES PRÉROGATIVES COUVRANT TOUT LE SPECTRE DE LA PRODUCTION ET DE LA CONSOMMATION ALIMENTAIRES.....	27
1. Les interventions en matière végétale	27
2. Les interventions en matière animale.....	28
3. La protection de la chaîne alimentaire humaine	29

4. Les crédits de soutien	30
5. Le volet agricole du plan de relance (champ du programme 206).....	30
C. UN OPÉRATEUR EN ADAPTATION CONSTANTE.....	31
III. PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE.....	32
IV. PROGRAMME ALLÈGEMENTS DU COÛT DU TRAVAIL EN AGRICULTURE.....	34
A. LA PERTINENCE DE L'EXONÉRATION SOCIALE « TO-DE »	34
B. UNE COMPENSATION RÉPARTIE SUR DEUX LIGNES BUDGÉTAIRES.....	35
DEUXIÈME PARTIE : UN PLAFOND RECONDUIT POUR LE COMPTE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	37
I. UNE ENVELOPPE INCHANGÉE MALGRÉ L'EXISTENCE DE MARGES FINANCIÈRES ET L'URGENCE DES TRANSITIONS AGRICOLES.....	37
A. UN CADRAGE MANIFESTEMENT SOUS-ESTIMÉ.....	37
B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE EN PROGRESSION.....	39
II. PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT.....	40
III. PROGRAMME RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	45
ANNEXE 1 : LES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE.....	47
ANNEXE 2 : L'AGRICULTURE DANS LE « BUDGET VERT ».....	49

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la date limite pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires était fixée au 10 octobre 2022.

À cette date, **92 % des réponses** étaient parvenues au rapporteur spécial.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Au titre de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, le Gouvernement demande pour 2023 l'ouverture de **3,84 milliards d'euros** en crédits de paiement, soit 29,9 % de plus que l'enveloppe initiale pour l'exercice 2022.

Le **programme 149 Compétitivité et durabilité** comprend 2,1 milliards d'euros (+ 21,5 % à périmètre constant). Quatre axes forts sont présentés :

– la refonte de la gestion des contreparties à la politique agricole commune (PAC), avec le transfert des mesures non surfaciques aux régions ;

– un effort important en faveur de la structuration des filières, de la modernisation des exploitations, notamment dans l'élevage, de la transition écologique et du renouvellement des générations, qu'une loi d'orientation amplifiera en 2023 ;

– la traduction budgétaire de la réforme de l'indemnisation publique et privée des calamités agricoles, avec une hausse de 255,5 millions d'euros pour les crédits et de 60 millions d'euros pour la fiscalité affectée (ainsi que 184,5 millions d'euros de fonds européens) et la cible de 600 millions d'euros à horizon 2025 ;

– la nouvelle progression (+ 3,7 %) des soutiens à la forêt et au bois.

Le **programme 206 Sécurité sanitaire**, doté de 654,6 millions d'euros (+ 7,1 %), finance les démarches visant à renforcer la durabilité de l'alimentation et à prévenir les maladies végétales ou animales, ainsi qu'à limiter leurs effets sur les activités humaines, en contrôlant l'utilisation des pesticides ou biocides et le respect du bien-être animal.

Le **programme 215 Conduite et pilotage**, atteignant 675 millions d'euros (+ 7,1 %), est constitué à 90 % de dépenses de personnel.

Le **programme 381 Allègements du coût du travail** comprend 427 millions d'euros venant compenser à la sécurité sociale l'exonération pour l'embauche de travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi, dont le rapporteur spécial salue la prorogation.

Le volet agricole de la **mission Plan de relance** prévoit en outre une enveloppe de **206 millions d'euros** en crédits de paiement pour 2023.

Enfin, le **compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural** voit son enveloppe reconduite à **126 millions d'euros**. L'inscription en 2023 d'une recette prévisionnelle, donc d'un plafond de dépenses, de ce niveau pose question. En effet, la taxe qui l'alimente dépasse régulièrement les 140 millions d'euros et que l'excédent cumulé était de 117,9 millions d'euros fin 2021. Le rapporteur spécial recommande que l'autorité réglementaire et le législateur rehaussent le plafond du compte et permettent l'utilisation des reliquats, tant les besoins d'innovation sont forts et tant les chambres d'agriculture, les instituts techniques et les autres bénéficiaires ont des projets.

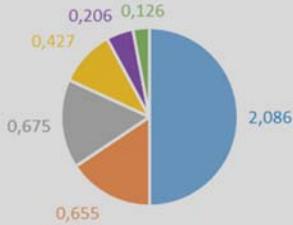
Globalement stables, les effectifs de la mission *Agriculture* s'élèvent à 11 846 (+ 132) pour les administrations et à 13 414 (– 45) sous plafond et 1 189 (– 91) hors plafond pour les dix opérateurs, dont le fonctionnement est mis sous tension par les prix de l'énergie.

Une fois pris en compte l'ensemble de ces montants, **les dépenses étudiées dans le présent rapport spécial atteignent 4,2 milliards d'euros en 2023, soit une hausse de 9,4 % par rapport à 2022**. L'État investit massivement dans l'agriculture de demain.

DONNÉES CLEFS

RÉPARTITION DES CP PAR DESTINATION

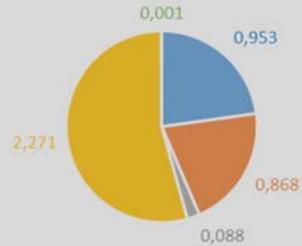
(en milliards d'euros)



- AAFAR – prog. 149
- AAFAR – prog. 206
- AAFAR – prog. 215
- AAFAR – prog. 381
- Plan de relance – volet agricole
- CAS-DAR

RÉPARTITION DES CP PAR NATURE

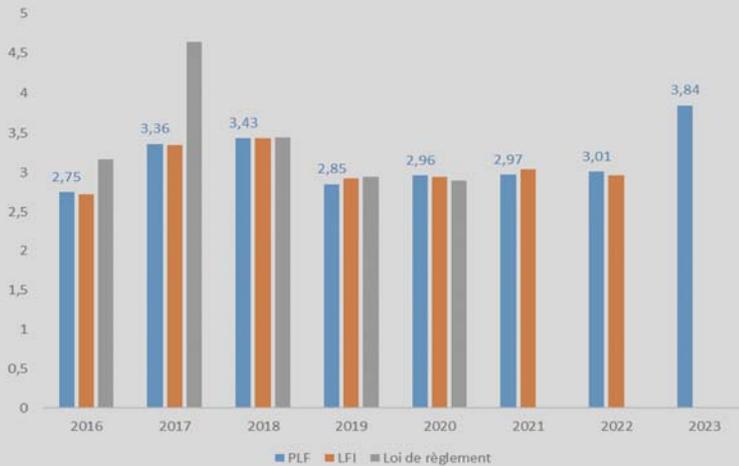
(en milliards d'euros)



- 2 (personnel)
- 3 (fonctionnement)
- 5 investissement
- 6 (intervention)
- 7 (opérations financières)

PRÉVISION ET CONSOMMATION DES CP (MISSION AAFAR)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les projets (PAP) et rapports annuels de performances (RAP) pour 2016 à 2023.

INTRODUCTION

Ce rapport spécial aborde trois unités de vote : la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)*, les crédits dédiés à l’agriculture au sein de la mission *Plan de relance* et le compte d’affectation spéciale (CAS) *Développement agricole et rural (DAR)*. Son champ est de **4,2 milliards d’euros**.

Au titre de la mission AAFAR – hors fonds de concours (FDC) –, le Gouvernement sollicite pour 2023 l’ouverture de 3,9 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et de **3,8 milliards d’euros** en crédits de paiement (CP), soit respectivement 29,7 % et 29,9 % de plus qu’en 2022.

Le volet agricole du *Plan de relance* a ouvert toutes ses AE en 2021, soit 1,1 milliard d’euros, mais portera encore **206 millions d’euros** en CP en 2023.

Le CAS-DAR comprend les programmes 775 *Développement et transfert en agriculture* et 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*. La demande d’ouverture s’élève à **126 millions d’euros** en AE et en CP, soit un montant identique à celui de 2022.

ÉVOLUTION EN 2023 DES CRÉDITS PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2022

(en millions d’euros)

Programmes	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution
P. 149 <i>Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire, de la forêt (de la pêche et de l’aquaculture)</i>	1 726,98	2 093,40	+ 21,2 %	1 716,57	2 085,71	+ 21,5 %
P. 206 <i>Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation</i>	614,17	657,54	+ 7,1 %	611,30	654,62	+ 7,1 %
P. 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture</i>	641,11	689,05	+ 7,5 %	630,40	675,00	+ 7,1 %
P. 381 <i>Allègements du coût du travail en agriculture</i>	s. o.	427,0	s. o.	s. o.	427,0	s. o.
Total pour la mission AAFAR	2 982,26	3 866,99	+ 29,7 %	2 958,27	3 842,32	+ 29,9 %
Volet agricole de la mission Plan de relance	0,00	0,00	=	730,32	206,00	
P. 775 <i>Développement et transfert en agriculture</i>	60,48	60,48	=	60,48	60,48	=
P. 776 <i>Recherche appliquée et innovation en agriculture</i>	65,52	65,52	=	65,52	65,52	=
Total pour le CAS DAR	126,00	126,00	=	126,00	126,00	=
Total pour le présent rapport	3 108,26	3 992,99	+ 28,5 %	3 814,59	4 174,32	+ 9,4 %

Source : projets annuels de performances annexés au PLF pour 2023.

Ainsi prévus, les crédits confirment la démarche de sincérisation engagée depuis le début de la législature précédente, que manifeste notamment la reconduction à hauteur de 125 millions d’euros de la provision pour aléas, établie pour la première fois par la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, et dont le montant paraît avoir été calculé au plus juste pour à la fois apporter une première

réponse immédiate en cas d'apparition d'une crise majeure et tenir compte des refus d'apurement que la Commission européenne pourrait notifier au sujet de certaines aides dont l'État assure l'avance ⁽¹⁾.

Enfin, s'agissant des emplois, la mission et ses opérateurs porteront en 2023 un total respectif de 11 846 et 14 603 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 132 de plus et 136 de moins qu'en 2022.

*

* *

Avec 4,2 milliards d'euros en CP, ces trois unités de vote ne portent néanmoins qu'une **part minoritaire des concours publics à l'agriculture française**, lesquels comprennent également les moyens de l'enseignement technique agricole (1,6 milliard d'euros) ⁽²⁾, des allègements fiscaux et sociaux (7,9 milliards d'euros), les charges de la Mutualité sociale agricole (31,2 milliards d'euros), les financements attribués par l'Union européenne (9,4 milliards d'euros) et les compléments votés par les régions (400 millions d'euros).

(1) Programmes 821 Avances à l'ASP au titre du préfinancement des aides de la politique agricole commune et 830 Prêts à FranceAgriMer au titre du préfinancement de fonds européens *du compte de concours financiers* Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

(2) Enseignement scolaire : annexe n° 24 de M. Robin Reda au rapport n° 292 de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

PREMIÈRE PARTIE : DES CRÉDITS EN HAUSSE DE PRÈS D'UN TIERS POUR LA MISSION AGRICULTURE

La mission AAFAR est composée des programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*, 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* ⁽¹⁾, 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et du nouveau programme 381 *Allègements du coût du travail*.

Comme en 2021 et 2022, le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 comporte une mission *Plan de relance* destinée à soutenir la reprise de l'activité après la crise liée à l'épidémie de covid-19 ⁽²⁾. Avec 1,1 milliard d'euros sur ces trois exercices cumulés, l'agriculture compte pour 3,2 % du plan de relance ⁽³⁾. Les développements y afférents, portés par le programme 362 *Écologie*, sont regroupés *infra* avec les programmes 149 et 206.

En complément, la maquette comprend une mission *Investir pour la France 2030* mais la part de ses crédits qui seront *in fine* consacrés à l'agriculture n'est pas encore connue ⁽⁴⁾.

I. PROGRAMME COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ

Doté de **2,1 milliards d'euros** en AE et en CP, le programme 149 représente 54,3 % de la mission AAFAR.

La programmation pour 2023 traduit les priorités de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), avec des dotations profitant directement aux agriculteurs, soumis à la pression des aléas naturels et de la concurrence internationale, tout au long du cycle de vie de leurs exploitations et de manière équitable selon les spécificités de chaque territoire.

A. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE REVU EN PROFONDEUR

La maquette du programme 149 est régulièrement modifiée : après l'ajout ou la modification de quatre items en 2021, le PAP pour 2022 avait supprimé le suivi du coût de gestion des aides européennes, vierge depuis trois ans.

Pour 2023, la nomenclature s'adapte au nouveau périmètre budgétaire de la DGPE : les deux indicateurs relatifs aux sous-actions dont la charge est transférée aux régions deviennent sans objet, de même que l'objectif et les trois indicateurs

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

(2) Annexe n° 34 de M. Frédéric Cabrolier au rapport n° 292 de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

(3) Pages 21 et 30 ; ci-après : le « volet agricole du plan de relance ».

(4) Annexe n° 29 de M. Damien Maudet au rapport n° 292 de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

concernant la pêche et l'aquaculture ; l'indicateur sur les exportations est aussi supprimé car son renseignement était affecté par un trop grand retard.

- Sept des huit indicateurs font apparaître des résultats positifs ou traduisent fidèlement une dégradation liée à la conjoncture.

Il en va par exemple ainsi de la part des concours publics dans l'excédent brut d'exploitation (EBE) ou du taux de dossiers payés dans les délais prévus.

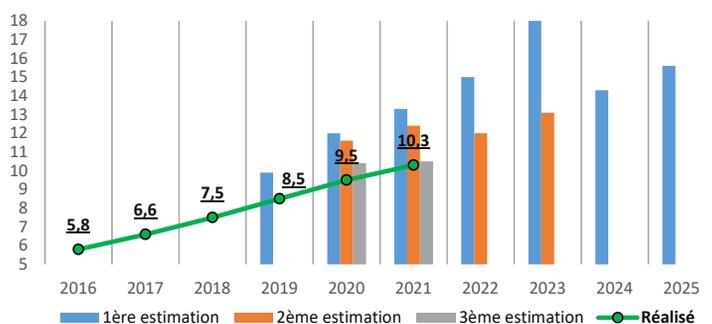
Les indicateurs sur la forêt sont étudiés *infra*.

- Un dernier indicateur appelle un commentaire plus critique.

Si la part de la **surface agricole utile cultivée selon le mode biologique** a considérablement progressé depuis 2012 (3,2 %), les dernières prévisions accentuent le décrochage déjà affiché précédemment et les taux pour 2022 et 2023 s'établiraient à 12 % et 13,1 %, au lieu des 15 % et 18 % initialement projetés.

ÉVOLUTION DU TAUX DE LA SURFACE AGRICOLE EN BIO ENTRE 2016 ET 2025

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les projets et rapports annuels de performances pour 2016 à 2023.

Le ministère ne peut que constater que « la dynamique de conversion [...] semble se tasser » et que « les tendances de consommation [...] hors périodes de confinement semblent moins positives », mais estime que la cible de 18 % reste atteignable en 2027 avec la stratégie européenne « de la ferme à la fourchette » en s'assurant que la certification HVE, mécanisme dans lequel se sont déjà engagées 25 000 entreprises (contre moins de 800 il y a encore cinq ans), permette bien aux exploitations de faire des premiers efforts dans leur transition vers le bio et ne constitue pas un frein à la croissance de ce dernier.

Le rapporteur spécial note qu'un décret à paraître avant fin 2022 rendra la certification environnementale de troisième niveau, dite de **haute valeur environnementale** (HVE), plus exigeante ⁽¹⁾ : il sera très attentif à ses effets.

(1) Seule la voie A de la certification HVE, plus stricte, donnera droit à l'éco-régime de la PAC et les conditions de plusieurs indicateurs seront notés avec moins de souplesse que dans leur définition actuelle.

B. UN EFFORT MAJEUR SUR LES CRÉDITS D'INTERVENTION

À l'échelle du programme 149, le PLF pour 2023 prévoit 2,1 milliards d'euros en AE (+ 21,1 %) et en CP (+ 21,5 %), la hausse par rapport à la LFI pour 2022 s'établissant à 369,1 millions d'euros, dont 255,5 millions d'euros au titre de la réforme de l'**indemnisation des calamités** et 107,5 millions d'euros à celui du taux renforcé de financement national des **indemnités compensatoires de handicap naturel** (ICHN), la différence de 6,1 millions d'euros tenant à la réintégration des près de 50 millions d'euros des crédits en faveur de la **pêche** au budget du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ainsi qu'à divers mouvements plus modestes à la hausse ou à la baisse.

Le volet agricole du plan de relance prévoit 206 millions d'euros en CP en 2023 (l'équivalent de 5,4 % de la mission), dont 118 millions d'euros prolongent les interventions du programme 149 (l'équivalent 5,7 % du programme).

Une fois pris en compte ces montants, le budget dédié par le ministère aux entreprises agricoles et sylvicoles atteint 2,3 milliards d'euros.

ÉVOLUTION EN 2023 DES CRÉDITS DU P. 149 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2022

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution
21 Adaptation des filières à l'évolution des marchés	222,48	238,64	+ 7,3 %	222,70	239,06	+ 7,4 %
22 Gestion des crises et des aléas de la production agricole	8,81	264,31	+ 2 890,0 %	8,81	262,41	+ 2 878,4 %
23 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	95,99	113,36	+ 18,1 %	109,92	172,74	+ 57,2 %
24 Gestion équilibrée et durable des territoires	475,62	608,27	+ 27,9 %	451,69	534,90	+ 18,4 %
25 Protection sociale	130,37	134,42	+ 3,1 %	130,37	134,42	+ 3,1 %
26 Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	276,82	278,62	+ 0,7 %	276,20	286,42	+ 3,7 %
27 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	516,89	455,77	- 11,8 %	516,89	455,77	- 11,8 %
28 Pêche et aquaculture	47,90	s. o.	s. o.	47,91	s. o.	s. o.
Totaux pour le P. 149	1 726,98	2 093,40	+ 21,2 %	1 716,57	2 085,71	+ 21,5 %
5 Transition agricole	0,0	0,0	=	730,32	206,0	- 71,8 %
6 Mer ⁽¹⁾	0,0	s. o.	s. o.	44,0	s. o.	s. o.
Volet agricole (et piscicole) de la mission Plan de relance	0,0 (0,0)	0,0	s. o.	730,32 (774,32)	206,0	- 71,8 %.

Source : projets annuels de performances annexés au PLF pour 2023.

(1) Il est ici question de la ligne « pêche et aquaculture », non de la ligne « verdissement des ports ».

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

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

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

Cette ligne est dotée de 239,1 millions d'euros en CP. Son but est d'agir sur l'adéquation entre l'offre agricole française et la demande des marchés.

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

- Les soutiens aux **exploitations ultramarines**, soit 191,8 millions d'euros (+ 9,6 %), mobilisent 80,2 % des crédits de l'action :

- la filière de la canne à sucre bénéficiera en 2023 de 143,4 millions d'euros d'aides versées par l'ODEADOM et l'ASP (+ 15,3 %), dont 57 millions d'euros dus à la fin des quotas, 56 millions d'euros pour les plantations, 20,4 millions d'euros *via* le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) et 10 millions d'euros de soutien logistique ;

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

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

- le cofinancement national aux concours du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) soutiendra l'élevage, la diversification végétale et le secteur du rhum pour 0,9 million d'euros, la baisse relativement aux 3,1 millions d'euros prévus en 2022 s'expliquant par un transfert aux régions.

- Les autres interventions de l'action 21 se répartissent entre 25,9 millions d'euros gérés par FranceAgriMer au titre de l'**étude des marchés** et de certaines **indemnités** d'urgence, 13,4 millions d'euros à raison de conventions de **promotion de l'export** conclues avec Business France ou l'Association de développement des échanges de produits et techniques agricoles (ADEPTA), ainsi que des frais de participation à diverses **instances internationales**, et enfin 8 millions d'euros pour le **fonds de structuration « avenir bio »**, qui a déjà soutenu plus de 160 projets pour un total de 61 millions d'euros depuis 2008.

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

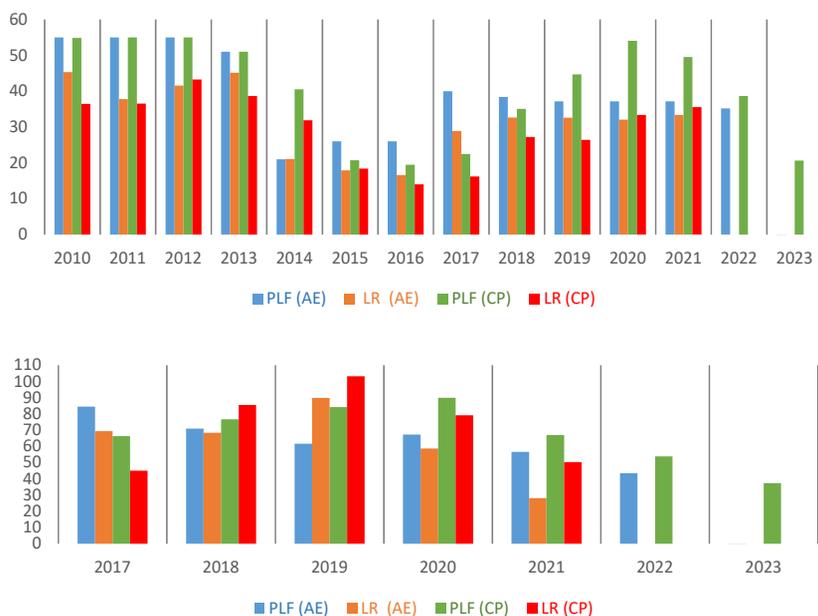
Cette action sera dotée de 172,7 millions d'euros (+ 57,2 %).

• En premier lieu, la **dotation aux jeunes agriculteurs** (DJA) et les aides à la **modernisation** des exploitations – plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE), garantie gérée par le Fonds européen d'investissement (FEI) et prêts pour la méthanisation consentis par Bpifrance – s'établiront à 0,03 million d'euros en AE et 20,6 millions d'euros en CP pour l'une et à 0,8 million d'euros en AE et 37,3 millions d'euros en CP pour l'autre.

Leur diminution respective de 35,1 millions d'euros en AE et 18,1 millions d'euros en CP et 42,6 millions d'euros en AE et 16,5 millions d'euros en CP s'explique par le fait que ne seront plus assurés que des restes à payer, la gestion de ces mesures dites non surfaciques de la PAC étant transférée aux **régions** (sauf dans le cas de Mayotte, où les services déconcentrés resteront compétents).

VARIATION DES CRÉDITS DE LA DOTATION AUX JEUNES AGRICULTEURS (*haut*) ET DE MODERNISATION (*bas*) DEPUIS 2010 ET 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les projets et rapports annuels de performances pour 2010 à 2023.

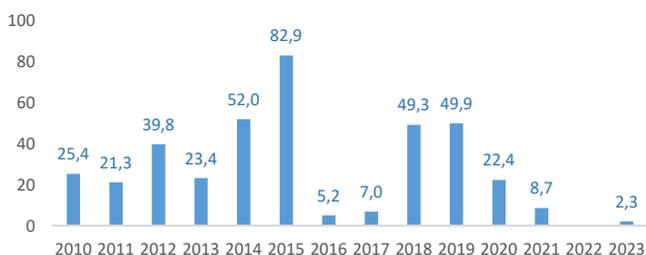
Les régions bénéficieront d'ailleurs d'une compensation de 100 millions d'euros, dont 91,6 millions d'euros *via* le programme 149 et 8,4 millions d'euros *via* le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ainsi que de la mise à disposition de 485 ETPT que l'État continuera à rémunérer.

● En deuxième lieu, partant du principe que renouveler les générations est une condition essentielle au dynamisme des territoires ruraux, le programme 149 apporte une assistance aux exploitations à chaque cycle de vie.

Au moment de leur **installation**, les agriculteurs peuvent suivre des stages de préparation : un budget de 2,5 millions d’euros permet d’indemniser les maîtres exploitants accueillant ces modules et les bourses des participants. Par ailleurs, des prêts accordés avant 2018 entraîneront une charge de 2,3 millions d’euros ⁽¹⁾.

VARIATION DES PRÊTS BONIFIÉS À L'INSTALLATION DEPUIS 2010

(en millions d’euros)



Source : commission des finances d’après les projets et rapports annuels de performances pour 2017 à 2023.

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

Des transferts accompagnent la **fin d’activité** des chefs d’exploitation. Si elle n’enregistre plus de nouveaux bénéficiaires depuis 1991, l’indemnité viagère de départ (IVD), versée par la Mutualité sociale agricole (MSA) bénéficiera encore à d’anciens affiliés. La liquidation de droits antérieurement acquis mobilisera 7,3 millions d’euros en 2023 (– 5 millions d’euros). Les agriculteurs contraints de cesser leur activité pour des motifs économiques sont aussi susceptibles de toucher une aide à la réinsertion professionnelle (ARP). Cette enveloppe de 1,2 million d’euros tient lieu de revenu de remplacement : en effet, les entrepreneurs agricoles ne cotisent pas à un régime d’assurance chômage.

Le rapporteur spécial note que si de nombreuses mesures en ce sens existent déjà, le PLF pour 2023 n’est pas porteur de réformes radicales en faveur de la transmission et de l’installation de jeunes agriculteurs. **Le renouvellement des générations – essentiel – passera nécessairement par le portage foncier et financier**, en raison de la structure des exploitations contemporaines et du besoin d’attirer des personnes non issues du milieu. Cela fera l’objet du **projet de loi d’orientation agricole annoncé par le Président de la République**.

(1) S’y ajoutent un abattement de 44 millions d’euros sur les bénéfices et d’un dégrèvement d’office de 7 millions d’euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFNB).

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

Les crédits de cette action s'élèvent à 534,9 millions d'euros (+ 18,4 %).

• D'abord, les **mesures agroenvironnementales et climatiques** (MAEC) et les **aides à l'agriculture biologique** disposeront en 2023 de 181 millions d'euros en AE (+ 24,8 %) et de 105,7 millions d'euros en CP (– 12,7 %). L'État gèrera la plupart de ces mesures, les seuls volets demeurant de la compétence des régions étant l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles (API) et la protection des races menacées (PRM). Conformément aux directives dites « *Natura 2000* »⁽¹⁾ et « *eau* »⁽²⁾, les MAEC proposent un accompagnement aux exploitations agricoles dans leur transition vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement : en contrepartie du suivi d'un cahier des charges, le cocontractant perçoit une aide en fonction des surcoûts ou pertes de revenus liés au mode de production non-conventionnel. En début de programmation, les AE dépassent logiquement les CP.

Les aides au bio ont dernièrement connu deux modifications : initialement imputées sur le premier pilier de la politique agricole commune (PAC), elles relèvent depuis 2015 du second, relatif à la politique de développement rural ; en 2018, le ministère a décidé de centrer son effort sur la conversion vers l'agriculture biologique plutôt que sur les aides au maintien – 2021 ayant été la dernière année avec des restes à payer résultant d'engagements signés jusqu'en 2017.

De 2023 à 2027, sont prévus 2 millions d'euros par an pour les zones soumises à contrainte environnementale (ZSCE).

De plus, les **indemnités compensatoires de handicap naturel** (ICHN) voient leur budget progresser de 38,8 % pour atteindre 384,5 millions d'euros : en effet, le FEADER réduira son cofinancement de 75 % à 65 % et **l'État souhaite préserver ces aides**, qui tendent à maintenir des exploitations agricoles durables dans les zones défavorisées simples (ZDS) ou de montagne.

Le rapporteur spécial se réjouit que la France prévoie au cours de la prochaine programmation de la PAC d'accorder un **soutien renforcé à l'élevage**.

• Ensuite, 16,6 millions d'euros financent le **pastoralisme** et la **montagne**, avec un accompagnement des éleveurs pour la protection de leurs troupeaux dans les zones de prédation du loup et de l'ours⁽³⁾ – la baisse de 36,1 % de la ligne étant compensée par un passage du taux de financement européen de 50 % à 80 % –, ainsi qu'à l'animation de structures telles que les groupements d'intérêt économiques et environnementaux (GIEE) ou les groupements d'agriculture biologique (GAB).

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

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

(3) Rapport n° 5122 de Mme Émilie Bonnivard en conclusion des travaux d'une mission d'information relative aux conséquences financières et budgétaires de la présence des grands prédateurs sur le territoire national, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2022.

● Par ailleurs, 23,1 millions d'euros sont destinés à l'**appui à certains acteurs du monde agricole**, selon la répartition suivante :

– 14,5 millions d'euros destinés à la formation et au travail quotidien des organisations syndicales ou professionnelles, répartis notamment selon les résultats des élections au sein des chambres d'agriculture, étant entendu que la diminution de 4,7 millions d'euros de la ligne en question tient à ce qu'une fraction est désormais assumée par le programme 143 *Enseignement technique agricole* ;

– 4,5 millions d'euros pour l'amélioration génétique des équidés ;

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

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

● Enfin, l'État fournit une **expertise technique** variée.

L'entretien et les investissements pour les ouvrages domaniaux d'hydraulique agricole de l'État progressent de 105,6 % pour atteindre 3,7 millions d'euros. D'autres études relatives à l'eau, aux sols, à l'énergie, à la biomasse, à l'économie circulaire et au changement climatique seront financées pour 1,3 million d'euros, grâce à des conventions avec l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) ou l'Agence de la transition écologique (ADEME). **Le rapporteur spécial salue la hausse de 61 % de cette enveloppe mais note qu'un financement spécifique en faveur du développement des solutions de stockage et de rétention d'eau dans les sols aurait sa place dans la mission AAFAR pour répondre aux besoins croissants d'irrigation dans les exploitations agricoles en lien avec le changement climatique.**

2. La compensation des contraintes rencontrées par les agriculteurs

Trois actions du programme 149 permettent de contenir les incidences négatives de certains événements qu'il est impossible d'anticiper avec précision.

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

Cet ensemble fait l'objet d'une demande d'autorisation de 262,4 millions d'euros en CP, ce qui correspond à une hausse de 2 878,4 %.

● Deux lignes évoluent peu. Le dispositif « **Agridiff** » (agriculteurs en difficulté) soutient le redressement d'exploitations à hauteur de 5,2 millions d'euros, soit *via* un audit global, soit *via* une aide directe à la relance (AREA). La baisse marque un retour à la normale après un quasi-doublement en 2022

(7,1 millions d’euros) : l’outil a été fortement mobilisé et les décaissements s’étaleront sur plusieurs exercices. Le **fonds d’allègement des charges** (FAC) offre à FranceAgriMer les moyens d’assumer une partie des intérêts bancaires professionnels (hors foncier) des exploitations en situation fragile, la commission de garantie d’un nouveau prêt de restructuration professionnelle ou une fraction des frais de restructuration d’emprunts. Sa dotation est maintenue à 1,7 million d’euros.

● Le **fonds national de gestion des risques en agriculture** (FNGRA) sera abondé de 255,5 millions d’euros.

Ses ressources propres, à savoir l’affectation du produit de deux taxes ⁽¹⁾, ne suffisent généralement pas à l’indemnisation des exploitants victimes d’aléas climatiques, de sorte qu’un abondement par la LFR de fin de gestion est quasi-systématique (entre 75 et 480 millions d’euros sous la précédente législature).

CHARGES ET PRODUITS DU FNGRA DE 2015 À 2021

(en millions d’euros)

Année	Emplois (M€)						Ressources (M€)				
	Calamités agricoles	Assurance récolte	PM SE	Frais	Prélèvement Etat	Total	Soie au 31/12 N-1	Contribution additionnelle	Abondement Etat	Autres produits	Total
2014	21,6	19,2		5,9		46,7	134,3	122,5	19,2	2,6	278,6
2015	49,9	24,3	1,1	6,1	255	336,4	231,7	124,5	25,4	2,3	383,9
2016	115,8	15,8		3,7		135,3	47,5	61,1	81	2,3	191,9
2017	43,7			3,6		47,3	56,5	60		1,4	117,9
2018	161,3		17,5	3,36		182,41	70,66	60	75	0,9	206,56
2019	150,7			4		154,7	22	60	87,5	6	175,5
2020	184,5		5,7	3,5		193,7	20,8	60	150	4,5	235,3
2021	399,18			3,3		402,48	41,62	60	480	10,2	591,82

Source : réponses du ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire au questionnaire du rapporteur spécial.

Au regard de la fréquence et de l’intensité toujours plus aiguës des calamités agricoles et de l’articulation imparfaite entre l’indemnisation publique et l’assurance privée, mise en avant tant par le précédent rapporteur spécial ⁽²⁾ que par le groupe de travail n° 1 du **Varenne agricole de l’eau et du changement climatique** ⁽³⁾, l’abaissement du plafond des taxes en 2014 et le système consistant en une inscription de crédits au profit du FNGRA nulle ou modeste dans la loi de finances initiale puis des ouvertures en gestion touchait manifestement à ses limites.

C’est pour cette raison que plusieurs articles du chapitre I^{er} du titre VI du livre III du code rural et de la pêche maritime et du code des assurances ont été révisés en profondeur au début de l’année, pour une entrée en vigueur en 2023 ⁽⁴⁾.

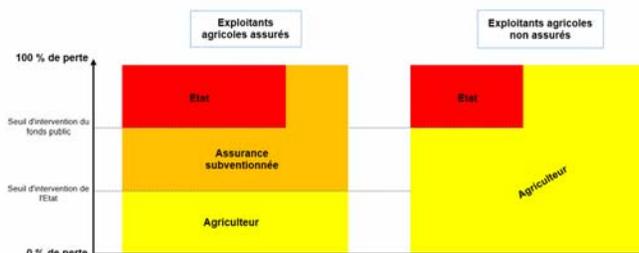
(1) Article 46 de la loi de finances pour 2012 (contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d’assurance couvrant les dommages aux bâtiments ou au cheptel mort affectés aux exploitations agricoles et les risques de responsabilité civile et dommages relatifs aux véhicules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

(2) Communication de M. Hervé Pellois, rapporteur spécial, présentée le 15 juillet 2020.

(3) Rapport de M. Frédéric Descrozaille, remis au ministre de l’agriculture et l’alimentation le 27 juillet 2021.

(4) Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d’orientation relative à une meilleure diffusion de l’assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

SCHÉMA DE LA COUVERTURE PUBLIQUE ET PRIVÉE DES CALAMITÉS AGRICOLES À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 2 MARS 2022



Source : réponses du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire au questionnaire du rapporteur spécial.

L'exposé des motifs de l'article 11 du PLF pour 2023 indique que « *pour un montant moyen annuel de sinistralité donné, le financement des dispositifs de gestion des risques [...] prévus dans le cadre du nouveau régime doit s'inscrire dans une enveloppe de 600 millions d'euros par an* » à terme.

Trois leviers permettront d'atteindre cette somme :

- ce même article 11 double de 5,5 % à 11 % le taux des deux contributions qui alimentent le FNGRA et le 25° du A du II de l'article 15 rehausse de 60 millions d'euros à 120 millions d'euros son plafond d'affectation ;
- l'action 22 du programme 149 ouvre 255,5 millions d'euros de crédits ;
- la PAC, *via* le FEADER, apportera 184,5 millions d'euros.

Le rapporteur spécial voit dans ces mouvements la matérialisation budgétaire d'un changement qui s'apparente à une quasi-révolution. Cet effort de 560 millions d'euros dès 2023 puis de 600 millions d'euros à horizon 2025 sécurise les revenus des agriculteurs. Le rapporteur spécial sera très attentif à la mise en œuvre du dispositif : la pleine coopération des assureurs est nécessaire pour que leur offre de produits contribue à une large couverture, afin de toucher le plus grand nombre d'agriculteurs dès les premières années. Ainsi que l'a annoncé le Président de la République, ces 600 millions d'euros ne sont pas un plafond. En cas de crise majeure, le ministère serait au rendez-vous : des lois de finances rectificatives pourraient apporter jusqu'à 80 millions d'euros supplémentaires ; un besoin plus important encore appellerait une nouvelle réforme. Les acteurs auditionnés dans le cadre de la préparation de ce rapport spécial ont unanimement salué cette avancée.

b. L'action 25 Protection sociale

En 2023, l'action 25 sera dotée de 134,4 millions d'euros, soit une hausse de 4,1 millions d'euros (+ 3,1 %) par rapport à la dotation initiale pour 2022. Pour 99,7 %, elle assure la compensation par l'État des moindres recettes perçues par les organismes de sécurité sociale au titre de l'exonération de cotisations sociales pour l'embauche de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (*cf. infra* dans le commentaire du programme 381). Le rapporteur note que, dans un objectif de

lisibilité du budget, la totalité des cotisations sociales non-perçues au titre du TO-DE pourraient être compensées au sein du programme 381 à partir de 2024.

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

c. L'action 27 Gestion des interventions

Cette dernière action comporte deux séries d'enveloppes, pour un total de 534,9 millions d'euros ; elle connaît donc une augmentation de 18,4 %.

- D'une part, elle porte la quasi-totalité du financement des **opérateurs**, soit 315,6 millions d'euros (*cf. infra*), ainsi que 14,9 millions d'euros de soutien au profit de l'Institut géographique national (IGN) et 0,3 million d'euros à celui de l'Office du développement agricole et rural de Corse (ODARC).

- D'autre part, en raison de critiques récurrentes du Parlement et de la Cour des comptes quant à la sous-budgétisation des charges liées aux refus d'apurement⁽¹⁾ notifiés par la Commission européenne, la loi de finances initiale pour 2018 a inscrit une **provision pour aléas** (PPA) sur la mission AAFAR.

En pratique et comme l'indiquent les précédents rapports spéciaux, les sommes ainsi mises en réserve ont non seulement couvert ces pénalités, mais aussi servi à des redéploiements vers le FNGRA pour des épisodes de gel ou de sécheresse, ainsi qu'à des investissements ou à des frais de contentieux⁽²⁾.

Les refus d'apurement sont estimés à 136,8 millions d'euros pour 2022 ; les 85,6 millions d'euros de besoins du FNGRA seraient en partie couverts.

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



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performance joints aux PLR pour 2018 à 2023 et les réponses du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire aux questionnaire du rapporteur spécial.

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

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

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

L'action 26 *Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois* se verra attribuer 286,4 millions d'euros en CP, soit une hausse de 3,7 %.

● Trois indicateurs de performance s'y rapportent. Le volume de bois récolté comparé à la production naturelle serait stable, avec 63,6 % jusqu'en 2025, et les volumes sciés progresseraient de 8,4 à 9,3 millions de mètres cubes. Les surfaces forestières couvertes par un document de gestion durable passeraient de 96,3 % en 2020 à plus de 97 % en 2025 dans le parc domanial et de 3,45 à 3,6 millions d'hectares dans le parc privé : aux yeux du rapporteur, il serait opportun de mesurer les deux volets avec un paramètre identique. Le taux de bois issu des forêts domaniales vendu *via* des contrats d'approvisionnement croîtrait de 48,5 % en 2021 à 75 % en 2025. Au cours de l'année à venir, les priorités porteront sur les bûches, le chêne et le pin maritime.

● Premièrement, l'action 26 soutient les intervenants majeurs de la politique forestière ⁽¹⁾ pour un total de 238,8 millions d'euros (+ 3,2 %).

L'**Office national des forêts** (ONF), établissement public industriel et commercial (EPIC) chargé de la gestion des forêts publiques, bénéficie du produit de leur entretien et de leur exploitation (336,4 millions d'euros en 2021), ainsi d'un versement compensateur de 179,9 millions d'euros et d'une dotation pour ses missions d'intérêt général (MIG) de 32,4 millions d'euros. Le rapporteur spécial salue leur hausse totale de 8,8 millions d'euros (+ 4,3 %) mais relève que le cumul de la sécheresse et de la canicule en 2022 produira un effet de ciseau sur ses ressources et ses charges, d'autant plus que ses effectifs reculent (*cf. infra*). Le **Centre national de la propriété forestière** (CNPF), établissement public administratif (EPA) responsable des bois privés (trois millions de propriétaires), percevra une subvention de 16,3 millions d'euros (+ 8,7 %). Le rapporteur spécial sera attentif à la satisfaction des besoins de l'ONF et du CNPF, dont les MIG se multiplient : par exemple, l'actuelle surveillance des feux dans 15 départements s'appliquerait à terme dans 68 départements – en conformité avec le contrat d'objectifs et de performance (COP), les nouvelles MIG sont financées par l'État.

L'**Institut technologique de la forêt, de la cellulose, du bois, de la construction et de l'ameublement** (FCBA) bénéficiera de 7,1 millions d'euros, pour des activités de la recherche, de conseil et de développement industriel.

● Deuxièmement, le ministère consacrera 24,1 millions d'euros au financement des axes du **programme national de la forêt et du bois** (PNFB) :

– la **défense des forêts contre les incendies** (DFCI), *via* des subventions aux collectivités territoriales pour l'installation de pistes, points d'eau ou tours de guet, ainsi que l'acquisition de bases météorologiques (14,4 millions d'euros) ;

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

– la **restauration des terrains en montagne** (RTM), grâce à des pare-avalanches ou des barrages contre les boues (9,4 millions d’euros) ;

– des aides à des **opérations phytosanitaires** et au **classement en forêt de protection**, statut qui préserve la valeur écologique des forêts et le bien-être des populations voisines (0,3 million d’euros).

● Troisièmement, le **fonds stratégique de la forêt et du bois** (FSFB) se verra affecter 25,8 millions d’euros.

Dans le prolongement des Assises de la forêt et du bois organisées en mars 2022, il contribuera à l’amélioration de la desserte, au renforcement des peuplements, à la prévention des risques sur la santé des arbres (maladie de l’encre, scolytes, pyrale du buis, *xylella fastidiosa*, etc.) et à la signature de prêts entre Bpifrance et les scieries ou entreprises de travaux.

4. Le volet agricole du plan de relance (champ du programme 149)

En 2023, le volet agricole du plan de relance consacrera 118 millions d’euros de crédits de paiement à des chantiers prolongeant ceux du programme 149, étant rappelé que la totalité des AE a été imputée sur l’exercice 2021 :

– 63,1 millions d’euros pour les aides individuelles à l’acquisition de dispositifs de protection face au gel, à la grêle et à la sécheresse et le financement de projets collectifs de gestion de l’eau ou à celle d’équipements réduisant l’utilisation d’intrants phytosanitaires ou favorisant des pratiques écologiques, ainsi que le soutien aux concepteurs d’équipements de biocontrôle ou de désherbage, ainsi que la formation à leur emploi ;

– 35,9 millions d’euros pour la reconstitution de parcelles forestières pauvres ou vulnérables face au changement climatique et aux nuisibles, ainsi que pour les vergers à graines de l’ONF sur des essences de cèdre, de douglas et de chêne pubescent, plus résilients et stockant davantage de carbone ;

– 16 millions d’euros pour le plan en faveur des protéines végétales, avec des investissements dans le matériel des entreprises de l’aval, un soutien aux circuits courts, la formation des gérants de la restauration collective sur l’intérêt des légumineuses et un encouragement de la recherche variétale ;

– 3 millions d’euros pour deux campagnes de communication sur les métiers auxquels prépare l’enseignement agricole public et privé ;

– 0,04 million d’euros pour la diversification des débouchés des filières, les bilans d’émission de dioxyde de carbone proposés aux agriculteurs lors de leur installation et les mesures en faveur de la plantation de haies.

Une programmation plus fine de ces agrégats interviendra au début de l’année 2023 en fonction du niveau de la consommation des CP à la fin de 2022.

C. UNE ÉVOLUTION DISPARATE DES MOYENS DES OPÉRATEURS

Certains opérateurs étant aussi financés par des programmes d'autres missions budgétaires, la lecture du tableau *infra* doit être complétée par celle de l'annexe « *jaune* » dédiée ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION EN 2023 DES MOYENS DES OPÉRATEURS DU P. 149 PAR RAPPORT À 2022

(en millions d'euros)

Opérateurs	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution
Agence bio	10,88	10,88	=	10,88	10,88	=
Agence de services et de paiement (ASP)	813,84	899,17	+ 10,5 %	802,33	890,56	+ 11,0 %
Centre national de la propriété forestière (CNPF)	14,97	16,32	+ 9,0 %	14,97	16,32	+ 9,0 %
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)	131,02	130,04	- 0,7 %	131,02	130,66	- 0,3 %
Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)	40,07	36,24	- 9,6 %	40,07	36,24	- 9,6 %
Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	17,70	18,03	+ 1,9 %	17,70	18,03	+ 1,9 %
Office pour le développement de l'économie agricole de l'outre-mer (ODEADOM)	91,59	89,86	- 1,9 %	91,59	89,86	- 1,9 %
Office national des forêts (ONF)	203,75	212,92	+ 4,5 %	203,49	212,34	+ 4,3 %
Totaux	1 323,82	1 413,46	+ 6,8 %	1 312,05	1 404,89	+ 7,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2023.

• Au plan budgétaire, il convient de distinguer : 893,1 millions d'euros de transferts (+ 6,9 %), correspondant à des dépenses effectuées pour le compte de l'État, dont 82,6 % par l'ASP ; 471,7 millions d'euros de subventions au sens propre (+ 2,4 %), parmi lesquelles 15,1 millions d'euros dûs à la revalorisation du point d'indice ; 40 millions d'euros de subventions pour charges d'investissement destinés aux besoins informatiques de l'ASP et de FranceAgriMer.

La dotation de l'IFCE reculerait de 3,8 millions d'euros, ce qui selon le ministère « *se justifie par le niveau particulièrement élevé [de son] fonds de roulement et de [sa] trésorerie* ». Celles de l'ODEADOM et de FranceAgriMer baisseraient de 2,1 millions d'euros au total. Le financement de l'Agence bio serait stable au titre du programme 149, mais le groupement d'intérêt public (GIP) ne percevrait plus les 5 millions d'euros que la mission *Plan de relance* avait dégagés en 2021 et 2022. Les soutiens apportés aux quatre autres opérateurs augmenteraient dans des proportions allant de 0,3 million d'euros pour l'INAO à 88,2 millions d'euros pour l'ASP, à laquelle la nouvelle PAC imposera de contrôler 100 % des dossiers, contre 5 % jusqu'à l'exercice 2022.

(1) Business France relève du programme 134 Développement des entreprises de la mission Économie mais bénéficierait d'une subvention de 3,7 millions d'euros de la part du programme 149.

• Les emplois de ces opérateurs passent de 12 157 ETPT sous plafond en 2022 à 12 076 ETPT en 2023 et de 1 193 ETPT hors plafond à 1 097 ETPT en 2023, soit une baisse de respectivement 81 (- 0,7 %) et 96 (- 8 %).

Il importe au rapporteur spécial d’aborder la **situation de l’ONF** : si ses moyens budgétaires progresseraient de 8,8 millions sur le champ du programme 149 (les 24,8 millions d’euros versés par cinq autres programmes étant stables), tel est loin d’être le cas de ses ressources humaines, fortement réduites depuis vingt ans.

ÉVOLUTION EN 2023 DES EFFECTIFS DE L’ONF PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2022

(en équivalents temps plein travaillés et en équivalents temps plein)

LFI pour 2022			PLF pour 2023				
Sous plafond	Hors plafond	Total	Sous plafond	Hors plafond	Total	Schéma	
8 235	500	8 735	8 140	500	8 640	- 95 ETPT	- 80 ETP

Source : programme annuel de performances annexé au PLF pour 2023.

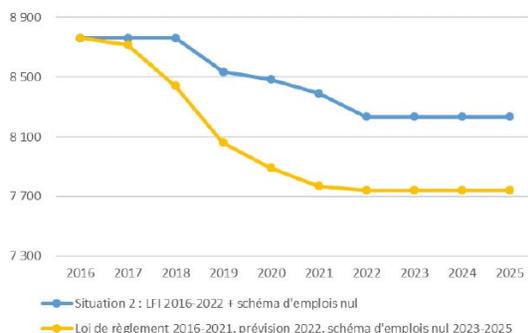
Alors que le contrat d’objectifs et de performance (COP) signé entre l’État et l’ONF prévoyait une diminution de 95 ETP chaque année de 2021 à 2025, il est finalement prévu dans le PAP que la baisse ne soit que de 80 ETP en 2023, pour consacrer des équipes au développement de la contractualisation.

Le rapporteur spécial prend note de ce premier tempérament, mais juge que **l’ONF ne peut absorber l’accroissement de ses missions de prévention des incendies et de reconstitution des peuplements avec un personnel en baisse.**

Surtout, il rappelle que le schéma d’emplois s’applique à leur niveau constaté pour l’année précédente, non sur le plafond fixé pour ce même exercice : les baisses prévues continuent à être réalisées alors même que des économies supérieures à ce que prévoyaient les budgets ont eu lieu, générant un décrochage depuis 2017.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L’ONF ENTRE 2016 ET 2027

(en équivalents temps plein travaillés)



Source : réponses de l’ONF au questionnaire du rapporteur spécial.

• L’exercice 2023 sera le premier pour le COP de l’IFCE et le dernier pour l’ASP, FranceAgriMer, l’Agence bio, l’INAO et l’ODEADOM.

D. UN VOLUME DES DÉPENSES FISCALES QUI ÉQUIVAUT AUX DEUX TIERS DE CELUI DES CRÉDITS DE LA MISSION

Le programme 149 porte vingt-six dépenses fiscales sur des impôts d'État et six sur des impôts locaux – elles sont prises en charge par l'État.

En premier lieu, leur montant total de **2,5 milliards d'euros**, doit être comparé aux près de 3,8 milliards d'euros de la mission AAFAR.

En deuxième lieu, à l'instar de tous les exercices de la précédente législature, sauf 2021, plusieurs lignes n'ont pas de montant : trois sont présentées avec un coût « *epsilonesque* », c'est-à-dire inférieur à 500 000 euros, et quatre seraient « *non chiffrables* » selon la direction de la législation fiscale (DLF).

En troisième lieu, les montants connus varient fortement. Le tarif réduit de l'accise perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons – ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) – concernant le gazole non-routier (GNR), le fioul lourd, le gaz naturel et le gaz de pétrole liquéfié utilisés par les exploitants agricoles, ainsi que le remboursement qui le complète, entraîneraient en 2023 une perte de recettes de 1,4 milliard d'euros. La suivante, à savoir le taux de 10 % de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux livraisons de bois de chauffage, coûterait 182 millions d'euros. De surcroît, vingt-et-une des « *niches* » auraient un montant inférieur à 50 millions d'euros.

En dernier lieu, dix allègements sont bornés, dont sept en 2023 : la déduction pour épargne de précaution (119 millions d'euros) ; le crédit d'impôt sur les sociétés (IS) en faveur des exploitations n'ayant pas utilisé de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate au cours des cycles de production de 2022 et 2023 ; le crédit d'IS en faveur des entreprises agricoles bénéficiant d'une certification d'exploitation de haute valeur environnementale (HVE) en cours de validité au 31 décembre 2021 ou délivrée en 2022 (10 millions d'euros) ; le crédit d'impôt sur le revenu (IR) au titre des travaux forestiers et des rémunérations versées pour la réalisation de contrats de gestion de bois et de forêts jusqu'au 31 décembre 2022 (7 millions d'euros) ; la réduction d'IR pour les investissements et cotisations d'assurance dans les bois et les forêts jusqu'à la même date (4 millions d'euros) ; l'amortissement exceptionnel de 40 % sur les bâtiments d'élevage et les matériels destinés au stockage des effluents d'élevage (4 millions d'euros).

Le rapporteur spécial, rejoint par la plupart des structures qu'il a reçues en audition, se réjouit du fait que le texte de la première partie du PLF pour 2023 sur lequel la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, retienne les amendements prévoyant que les sommes non imposées au titre de la **DEP** soient réévaluées chaque année suivant l'inflation, avec une prolongation de sa validité jusqu'à l'exercice 2025, ainsi que celle des crédits d'impôt pour la **production biologique** et le **non recours au glyphosate** jusqu'en 2024.

II. PROGRAMME SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

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

Avec 657,5 millions d'euros en AE et **654,6 millions d'euros** en CP, soit une augmentation de 7,1 % par rapport à 2022 et de 18,6 % depuis la première loi de finances de la précédente législature, ce programme finance les démarches visant à renforcer la durabilité de l'alimentation et à prévenir les maladies végétales ou animales, ainsi qu'à limiter leurs effets sur les activités humaines, en contrôlant l'utilisation des pesticides et le bien-être animal.

S'y ajoutent 88 millions d'euros du plan de relance.

ÉVOLUTION EN 2023 DES CRÉDITS DU P. 206 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2022

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution
1 Santé, qualité et protection des végétaux	36,97	34,28	- 7,3 %	36,74	34,05	- 7,3 %
2 Santé et protection des animaux	114,38	134,99	+ 18,0 %	112,23	132,85	+ 18,4 %
3 Sécurité sanitaire de l'alimentation	23,22	23,32	+ 0,4 %	22,67	22,77	+ 0,4 %
4 Actions transversales	86,65	92,98	+ 7,3 %	86,70	92,98	+ 7,2 %
5 Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	4,00	4,00	=	4,00	4,00	=
6 Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	344,04	362,06	+ 5,2 %	344,04	362,06	+ 5,2 %
8 Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	4,91	5,91	+ 20,4 %	4,91	5,91	+ 20,4 %
Totaux pour le P. 206	614,17	657,54	+ 7,1 %	611,30	654,62	+ 7,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2023.

Le cofinancement de certaines activités par l'UE donne lieu à l'encaissement de **fonds de concours** (FDC). D'après le projet annuel de performance, **8,2 millions d'euros** sont attendus en 2023 et les réponses au questionnaire du rapporteur spécial donnent la ventilation suivante : 2,8 millions d'euros sur l'action 1 (dont 1,5 million d'euros pour des mesures d'urgence et 1,3 million d'euros pour la surveillance des nuisibles) et 5,4 millions d'euros sur les actions 2 et 3 (dont 1,4 million d'euros au titre de *l'influenza* aviaire, 1,7 million d'euros à celui des encéphalopathies (« *vache folle* ») et 2 millions d'euros à celui de la salmonelle, ainsi que des montants plus modestes concernant les poissons, les porcs et la résistance antimicrobienne).

A. UNE MAQUETTE DE PERFORMANCE STABLE ET SATISFAISANTE

Trois objectifs et six indicateurs sont associés au programme 206.

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

D'abord, le nombre de doses de pesticides vendues, suivi au titre du plan « *Écophyto* », passerait de 124,7 millions d'euros en 2019 à 88,9 millions en 2022, de sorte que l'ancienne cible de 78 millions d'euros en 2023 soit révisée favorablement à 72,8 millions d'euros et que 52 millions d'euros en 2025 soient une perspective crédible.

Ensuite, le nombre d'autorisations de mise sur le marché (AMM) de produits contenant du glyphosate a diminué de 135 en 2019 à 108 en 2021, si bien que sont envisagées des cibles de 90 et 92 en 2022 et 2023. Comme l'expose le ministère, « *les évolutions pour les années 2024 et 2025 dépendent de la décision de renouvellement ou non de l'approbation du glyphosate qui sera prise par la Commission européenne à l'expiration de l'approbation actuelle* ».

Enfin, le pourcentage de bœufs, vaches et veaux, porcs et oiseaux traités à la colistine (médicament surveillé avec le plan « *Écoantibio* ») suit la même courbe, avec 4,7 % en 2019 puis un passage progressif de 3,7 % de 2020 à 2025.

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

Outre celui relatif à l'opérateur du programme (*cf. infra*), un indicateur concerne le taux d'inspections de la DGAL donnant lieu à une suite administrative ou pénale en cas de non-conformité : la cible fixée à 86 % en 2022 serait atteinte puis rehaussée à 88 % en 2023. Les sous-indicateurs mentionnés dans le « *bleu* » budgétaire ont des résultats disparates, avec 87 % en 2021 au sujet des végétaux, 80 % à celui des animaux et 96 % concernant la sécurité sanitaire de l'alimentation humaine, « *limitant de fait la marge de progression* ».

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

S'agissant du taux de réalisation des exercices de préparation à la gestion des épizooties, le rapporteur spécial constate que le résultat varie beaucoup, avec 47 % en 2020 puis 69 % en 2021, mais seulement 15 % en 2022, avant une cible de 55 % en 2023 et 80 % en 2024 et une chute à 20 % en 2025. Une meilleure coordination est indispensable avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur.

Les deux sous-indicateurs concernant le délai de traitement des dossiers de contrôle et leur complétude sont satisfaisants, avec respectivement moins de trois semaines et de 83 % à 86 % sur les années considérées.

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

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

Il s'appuiera en 2023 sur un plafond de **5 070 équivalents temps plein travaillé** (ETPT) – expliquant les 361,2 millions d'euros de dépenses de titre 2 –, soit 161 de plus qu'en 2022, dont 90 à raison de la mise en place d'une police unique en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation, parmi lesquels 37 sont transférés depuis le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*, géré par la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF).

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

1. Les interventions en matière végétale

Destinée à ce que les conditions de production des végétaux assurent leur propre santé, mais aussi celle des hommes et la protection de l'environnement, l'action 1 serait dotée de 34 millions d'euros.

La **surveillance des organismes nuisibles** et la délivrance du passeport phytosanitaire européen (PPE), indispensable à la commercialisation des végétaux destinés à la plantation, mobiliseraient 7 millions d'euros. L'amélioration de la situation sur les foyers du capricorne asiatique et du virus du fruit de la tomate permettrait 1,4 million d'euros d'économie par rapport à 2022. Parmi les menaces les plus suivies continue à figurer *xylella fastidiosa* (bactérie attaquant notamment la vigne, l'olivier et les agrumes) pour 1,5 million d'euros.

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

Le programme national d'**expérimentations** sur la protection des cultures dans les filières où il n'existe pas encore de solutions homologuées contre les nuisibles ferait l'objet d'une dépense de 1,7 million d'euros, *via* un marché public avec plusieurs cabinets et laboratoires. L'efficacité des prestataires privés doit permettre de réduire la dotation de 1,3 million d'euros par rapport à 2022.

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

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

Des **partenariats** avec des centres de recherche, singulièrement dans le secteur des fruits et légumes, sont envisagés pour 0,9 million d’euros et la dotation de FranceAgriMer doublerait pour atteindre 1,1 million d’euros ⁽¹⁾.

2. Les interventions en matière animale

Au total, les actions 2 et 5 font l’objet de 136,9 millions d’euros de crédits.

- La première action poursuit le but de maîtriser les zoonoses susceptibles d’être transmises à l’homme ou de nuire à l’élevage, ainsi que de veiller aux bons traitements apportés aux animaux. Sa hausse prévue de 20,6 millions d’euros est motivée par l’application de nouvelles dispositions européennes ⁽²⁾.

Il faut rappeler que 2022 a vu l’extension aux fédérations régionales des groupements de défense sanitaire (FRGDS) des conventions entre le ministère et les organismes à vocation sanitaire dans le domaine animal (OVS).

La détection de l’apparition de foyers de **maladies animales** – tuberculose bovine, brucellose caprine, *influenza* aviaire ⁽³⁾, fièvre catarrhale ovine, peste porcine africaine, encéphalopathie spongiforme subaiguë, etc. – et les mesures visant à les contenir ou les éradiquer impliquent des contrôles vétérinaires, des prélèvements à des fins d’analyse et l’indemnisation des éleveurs dont les troupeaux sont abattus. Les coûts sont estimés à 81,6 millions d’euros.

La refonte des applications dédiées à la **traçabilité des animaux vivants**, dont la transformation de la base de données nationale de l’identification (BDNI) en système informatique national d’enregistrement des animaux (SINEMA), ainsi que la formation des vétérinaires sur ces questions et des conventions avec l’Institut de l’élevage (IDELE) et les établissements départementaux chargés de renseigner la base précitée, seraient financées à hauteur de 11,4 millions d’euros.

Les **plans d’intervention sanitaires d’urgence** (PISU) contre les épizooties, qui font partie du dispositif d’organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) depuis 2004 et nécessitent la tenue d’une banque d’antigènes et la réalisation de visites, feraient l’objet d’une enveloppe de 22,4 millions d’euros, avec une hausse de 6,9 millions d’euros causée par la majoration de la part forfaitaire des marchés publics afin de garantir la réactivité des entreprises cocontractantes.

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

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

(2) Règlement (UE) n° 2016/429 du Parlement Européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale.

(3) Les indemnisations ont atteint 51 millions d’euros en 2021 et dépasseront les 200 millions d’euros en 2022.

Les 45 000 prélèvements annuels destinés à la **recherche de résidus de substances interdites** ou de médicaments vétérinaires **dans les denrées alimentaires d'origine animale** ou dans celles destinées aux cheptels eux-mêmes, réalisés dans le cadre du plan interministériel de lutte contre l'antibiorésistance vétérinaire (« *Écoantibio* ») justifient une dotation de 14,6 millions d'euros.

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

3. La protection de la chaîne alimentaire humaine

Ensemble, les actions 3 et 8 représentent 28,7 millions d'euros de crédits.

- L'action 3 vise à sécuriser les consommateurs en contrôlant le respect des normes d'hygiène par des établissements produisant, transformant, transportant, stockant et distribuant des aliments.

Ainsi, les **inspections dans les abattoirs et autres établissements** concernés entraîneraient une charge de 6,6 millions d'euros.

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

La surveillance de substances particulières (dioxines, radionucléides, etc.) et la **gestion des alertes** nationales ou européennes en cas de non-conformité bénéficieront d'une enveloppe de 2 millions d'euros.

Le classement de la qualité sanitaire des zones et des **ressources conchylicoles** et les travaux de l'IFREMER sur la microbiologie des coquillages seront financés à hauteur de 5,7 millions d'euros.

Environ 0,5 million d'euros ira à divers marchés ou études.

- L'action 8, en hausse de 20,4 %, permet la mise en œuvre du **programme national pour l'alimentation** (PNA) pour les années 2019 à 2023, qui promeut l'accès de la population à des produits sûrs, diversifiés, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative comme nutritionnelle et produite dans des conditions à la fois durables aux plans environnemental et économique.

La loi dite EGALIM a réaffirmé le soutien aux **projets alimentaires territoriaux** (PAT), dont le rapporteur spécial souligne que leur couverture est passée de 49 % des départements en 2017 à 98 % en 2022. Rentrent également dans cette ligne la **réduction du gaspillage** des denrées, ainsi que le renforcement de la **transparence** commerciale au moyen de l'observatoire hébergé par l'INRAE et du déploiement de l'étiquetage « *nutri-score* ».

4. Les crédits de soutien

Les actions 4 et 6, dotées de 455 millions d'euros, portent le fonctionnement plus général de la DGAL. Plus de 79 % de cette enveloppe sont des **dépenses de personnel** (titre 2) du programme, dont 225,9 millions de rémunérations des agents et 132,6 millions d'euros de cotisations, contributions et prestations sociales. S'y ajoutent 0,4 million d'euros au titre de l'action sociale.

Le deuxième poste est la subvention de 72,2 millions d'euros attribuée par le ministère à l'**Agence de sécurité sanitaire** (*cf. infra*).

Seront consacrés 9 millions d'euros à la modernisation de plusieurs **logiciels** ou plateformes informatiques du ministère, singulièrement *RESYTAL* pour la gestion des inspections ou analyses en laboratoire, *SINEMA* pour l'identification du bétail et *CALYPSO* dans le domaine vétérinaire. De même, 3,2 millions d'euros seront attribués à FranceAgriMer pour les derniers chantiers afférents à *EXPADON 2* : le dernier module à développer sur cet outil de suivi des importations concerne les produits laitiers et carnés.

La participation à des **instances internationales ou nationales** ⁽¹⁾ et le soutien à l'École nationale des sciences vétérinaires (ENSV) et à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) mobiliseraient 4,4 millions d'euros.

Les **inspections** vétérinaires et phytosanitaires dans les ports et aéroports s'appuieront sur un budget de 3,8 millions d'euros. L'importance de ces contrôles s'est accrue depuis la sortie du Royaume-Uni hors de l'UE.

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

Les moyens destinés à la sensibilisation et à la **communication** (sur des questions aussi variées que la rage ou les fromages à base de lait cru), ainsi qu'aux consultations publiques obligatoires, s'élèveraient à 0,5 million d'euros.

5. Le volet agricole du plan de relance (champ du programme 206)

Au titre de l'action 5 *Transition agricole* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*, sont prévus en 2023 : 47 millions d'euros pour la prévention des maladies en élevage, le soutien des refuges au profit des animaux abandonnés ainsi qu'une aide aux soins vétérinaires pour les propriétaires modestes et 41 millions d'euros pour la modernisation des abattoirs.

(1) Organisation mondiale de la santé animale (OIE), Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation mondiale du commerce (OMC), Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (OEPP), Association internationale pour les essais de semences (ISTA), Agence française de normalisation (AFNOR), Conseil national de l'alimentation (CNA).

C. UN OPÉRATEUR EN ADAPTATION CONSTANTE

Unique opérateur du programme 206, l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) est placée sous la responsabilité de six directions d'administration centrale ⁽¹⁾. Son COP sera renouvelé pour les années 2022 à 2027.

Sur les 114,5 millions d'euros (+ 12,2 %) que lui attribuera le budget de l'État en 2023, le MASA contribuerait à hauteur de 72,2 millions d'euros (+ 7,2 %), ventilés entre une subvention pour charges de service public de 71,4 millions d'euros et des transferts de 0,8 million d'euros. S'y ajoutent 27,7 millions d'euros *via* l'affectation, en-deçà d'un écrêtement, du produit de quatre taxes ⁽²⁾.

La revalorisation de la dotation s'explique par l'évolution de la masse salariale, avec des mesures générales et catégorielles telles que la participation à la complémentaire santé ou la hausse du point d'indice, et par les suites de l'absorption en 2022 de l'ancien Haut Conseil des biotechnologies ⁽³⁾.

Les représentants de l'ANSES, lors de leur audition, ont dit leur satisfaction quant aux modifications apportées à l'article 1647 du code général des impôts et à l'article L. 5141-8 du code de la santé publique par la LFI pour 2022 grâce à des amendements des précédents rapporteurs spéciaux, qui ont plafonné à 0,5 % les frais prélevés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) au titre du recouvrement de la taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises phytopharmaceutiques et révisé le barème de la taxe sur les médicaments vétérinaires.

Le rapporteur spécial se réjouit que le schéma d'emploi de l'ANSES soit orienté à la hausse (1 424 ETPT en 2023 après 1 383 ETPT en 2022), notamment face au surcroît d'activité qu'entraîneront la coupe du monde de rugby et les jeux olympiques et paralympiques lors des deux années à venir.

Les prérogatives qu'il lui revient d'exercer sont de plus en plus lourdes car, outre ses travaux réguliers, l'opérateur est directement concerné par la hausse de la fréquence et de l'intensité des crises : sa direction générale indique que « *de nombreux dossiers s'ouvrent en permanence tandis que d'autres ne sont jamais clos* ». En 2023, l'ANSES continuera à coordonner les 200 organismes impliqués dans le partenariat européen pour l'évaluation des risques chimiques, par délégation de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).

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

(1) DGAL, DGCCRF, directions générales de la prévention des risques (DGPR), de la santé (DGS) et du travail (DGT) et direction du budget (DB).

(2) Article 130 de la LFI pour 2007 ; article L. 5141-8 du code de la santé publique ; article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime.

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

III. PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE

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

Son enveloppe demandée pour 2023 est de 689,1 millions d'euros en AE et 675 millions d'euros en CP, avec 5,4 millions d'euros de FDC, soit une hausse de respectivement 7,5 % et 7,1 % par rapport à l'exercice 2022.

La trajectoire de ses cinq indicateurs de performance est conforme à la prévision, mais la lecture de celui sur l'entretien des locaux manque de simplicité.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 215.

ÉVOLUTION EN 2023 DES CRÉDITS DU P. 215 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2022

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution
1 Moyens de l'administration centrale	222,41	216,54	- 2,6%	217,91	221,07	+ 1,5 %
2 Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	15,81	18,55	+ 17,3 %	15,91	18,55	+ 15,5 %
3 Moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des territoires (et de la mer)	321,33	343,27	+ 6,8 %	321,54	343,48	+ 6,8 %
4 Moyens communs	81,55	110,69	+ 35,7 %	75,04	91,91	+ 22,5 %
Totaux pour le P. 215	641,11	689,05	+ 7,5 %	630,40	675,00	+ 7,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2023.

Il est composé à **87,6 % de dépenses de personnel (titre 2)**, dont 382,6 millions d'euros de rémunérations d'agents publics – la revalorisation du point d'indice aura un effet de 4,9 millions d'euros –, 202,9 millions d'euros de cotisations et contributions sociales et de participation au compte d'affectation spéciale *Pensions* et 5,9 millions d'euros d'autres prestations : subventions à l'association sociale du ministère, à plusieurs mutuelles, financement du logement social et des délégations au sein des comités paritaires, etc.

Le Gouvernement indique que « l'année 2023 devrait voir des évolutions sensibles [dans les] ressources humaines [...], compte tenu notamment de la poursuite de la mise en œuvre des lois de transformation de la fonction publique et

de programmation de la recherche et du Grenelle de l'éducation, de la réforme de la haute fonction publique, ainsi que des chantiers [...] concernant l'administration territoriale de l'État (ATE) ».

S'agissant des dépenses hors titre 2, le secrétariat général poursuivra ses chantiers de dématérialisation au profit des agents comme des usagers, ainsi que d'amélioration de la performance économique et énergétique de ses bâtiments.

● L'action 1 *Moyens de l'administration centrale* serait dotée de 221,1 millions d'euros, dont 25,1 millions d'euros hors titre 2.

Elle couvre des dépenses concernant le fonctionnement courant du ministère (10,1 millions d'euros), sa **gestion immobilière** (6,1 millions d'euros), l'amélioration des conditions de travail (6,1 millions d'euros) et une partie de la formation continue de ses fonctionnaires et contractuels (2,7 millions d'euros).

● L'action 2 *Évaluation des politiques publiques et information économique* porte 18,5 millions d'euros, dont 3,6 millions d'euros hors titre 2.

La baisse de l'enveloppe opérationnelle par rapport à l'exercice 2022 tient surtout à la fin complète des travaux liés au **recensement agricole décennal**, avec 700 variables concernant 450 000 exploitations : conduits d'octobre 2020 à septembre 2021, leur retraitement avant transmission à la direction générale des statistiques de la Commission européenne (EUROSTAT) avait laissé subsister des charges résiduelles à hauteur de 0,8 million d'euros en 2022.

● L'action 3 *Moyens des DRAAF, des DAAF et des DDTM* ferait l'objet d'une enveloppe de 343,5 millions d'euros.

Les 7,8 millions d'euros hors titre 2 seraient en hausse d'environ 0,2 million d'euros compte tenu de l'extension de la participation de l'employeur public aux frais de restauration dans les services déconcentrés.

● L'action 4 *Moyens communs* bénéficierait de 91,9 millions d'euros, dont 47,2 millions d'euros hors titre 2 (en hausse de 8,6 milliards d'euros).

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

Ce dernier, responsable des cours et stages des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF), des inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV), des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (IAE) et des techniciens supérieurs du ministère, percevrait en 2023 une subvention de 1,6 million d'euros, avec une hausse de 0,2 million d'euros liée aux cours sur la nouvelle police unique de sécurité sanitaire des aliments (*cf. supra*). Il disposerait de 45 ETPT.

IV. PROGRAMME ALLÈGEMENTS DU COÛT DU TRAVAIL EN AGRICULTURE

Le projet de loi de finances pour 2023 intègre un nouveau programme 381 *Allègements du coût du travail* en agriculture dans la mission AAFAR.

Doté de 427 millions d’euros en AE et en CP, il doit venir compenser aux organismes sociaux les deux tiers de la perte de recettes liée à une exonération sociale pour l’embauche de saisonniers.

A. LA PERTINENCE DE L’EXONÉRATION SOCIALE « TO-DE »

L’article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime dispose que les entreprises de la production agricole recrutant, pour 119 jours ouvrés par an et par salarié au plus, des **travailleurs occasionnels et demandeurs d’emploi** (TO-DE), sont exonérés des cotisations sociales suivant un barème dégressif⁽¹⁾.

Cet allègement est particulièrement utile parce que ces branches, singulièrement la viticulture, l’arboriculture et le maraîchage, ont des besoins de main d’œuvre massifs et concentrés sur de brèves périodes, ce qui les expose à la concurrence des pays étrangers : en moyenne, 73 000 employeurs de la production y ont recours, soit près de la moitié d’entre eux, ce qui représente 900 000 contrats et une masse salariale de 1,8 milliard d’euros.

Dans le contexte de la transformation du crédit d’impôt sur les sociétés pour la compétitivité et l’emploi (CICE) et du crédit de taxe sur les salaires (CITS) en une hausse des allègements généraux sur les bas salaires – de 4 points pour les salaires inférieurs ou égaux au montant du salaire minimum de croissance (SMIC) – et une pérennisation des allègements sur les salaires intermédiaires – de 6 points pour les salaires inférieurs ou égaux à 2,5 fois le SMIC –, l’article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 prévoyait la suppression du TO-DE.

Néanmoins, les travaux parlementaires avaient prévu un dispositif transitoire pour une deux années supplémentaires : au lieu d’une exonération totale jusqu’à 1,25 fois le SMIC puis dégressive jusqu’à s’annuler à 1,5 fois le SMIC, l’allègement devenait total jusqu’à 1,2 fois le SMIC puis décroissait jusqu’à 1,6 fois le SMIC (seuil de passage dans les allègements généraux).

Compte tenu de la crise pandémique, l’article 16 de la LFSS pour 2021 avait ensuite prorogé cet allègement jusqu’à la fin de l’exercice en cours.

Dans sa version déposée sur le bureau de l’Assemblée nationale, l’article 7 du PLFSS pour 2023 prévoyait le maintien de ce dispositif pour une année supplémentaire afin de répondre aux difficultés causées par la guerre en Ukraine.

(1) Pour une présentation complète du dispositif et de ses nombreuses modifications, voir les pages 89 et suivantes du tome II du rapport n° 339 de Mme Stéphanie Rist, rapporteure générale, sur le PLFSS pour 2023, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 13 octobre 2022.

Le rapporteur spécial estime très positif que le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution intègre l'**amendement, adopté par la commission des affaires sociales, repoussant à fin 2025 la validité du TO-DE** : cette stabilité était demandée par la plupart des professionnels qu'il a rencontrés.

B. UNE COMPENSATION RÉPARTIE SUR DEUX LIGNES BUDGÉTAIRES

L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale prévoit que l'État attribue des recettes fiscales ou des crédits aux organismes de sécurité sociale afin de compenser toute mesure de réduction ou d'exonération instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi dite Veil⁽¹⁾, toute mesure soit de réduction ou d'exonération de contributions, soit de réduction ou d'abattement d'assiette de cotisations ou contributions instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi dite Douste-Blazy⁽²⁾ ou toute mesure de transferts de charges.

Les effets du TO-DE, estimés à 561 millions d'euros en 2023 – dont deux tiers pour la Mutualité sociale agricole (MSA) et un tiers pour l'Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO), le Fonds national d'aide au logement (FNAL) et l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC), association paritaire gérant l'assurance chômage – seront neutralisés par un double mouvement :

– la part de l'exonération dont le périmètre est le même que celui des allègements généraux, antérieurement couverte par l'affectation aux régimes concernés d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), passera à nouveau par des dépenses, soit 427 millions d'euros sur le programme 381 ;

– la part correspondant au surplus du TO-DE comparativement aux allègements généraux, c'est-à-dire au plateau d'exonération totale jusqu'à 1,2 fois le SMIC⁽³⁾, mobilisera 134 millions d'euros sur l'action 25 *Protection sociale* du programme 149 *Compétitivité et durabilité*.

Dans la mesure où l'objet de l'exonération TO-DE est de soutenir la rentabilité des exploitations dont les productions sont saisonnières, il est pertinent que l'unique indicateur de l'objectif de performance du programme 381 soit l'incidence de cet allègement sur la main d'œuvre, avec une cible de 31 % des heures salariées qui bénéficient du TO-DE parmi les entreprises éligibles.

Le ministère estime que ce taux est le juste équilibre entre l'absence d'incitation à la précarisation des contrats et la prévention du travail illégal.

(1) Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

(2) Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

(3) Le salaire moyen des saisonniers agricoles était de 1,14 fois le SMIC en 2021 : à ce niveau, le TO-DE réduit les cotisations de 33 points de plus que les allègements généraux (100 % contre 67 %). En cas de dépassement des seuils financiers ou calendaires, la bascule dans les allègements généraux est de droit.

DEUXIÈME PARTIE : UN PLAFOND RECONDUIT POUR LE COMPTE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

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

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

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

I. UNE ENVELOPPE INCHANGÉE MALGRÉ L'EXISTENCE DE MARGES FINANCIÈRES ET L'URGENCE DES TRANSITIONS AGRICOLES

Le PNDAR pour les années 2022 à 2027 comporte neuf axes ⁽²⁾, au lieu de vingt-et-un pour la programmation précédente :

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

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

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

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

Tant les besoins écologiques et techniques que la possibilité d'utiliser des reliquats plaident pour un rehaussement du CAS-DAR : **le rapporteur spécial regrette que le Gouvernement ne propose qu'une simple reconduction.**

A. UN CADRAGE MANIFESTEMENT SOUS-ESTIMÉ

Comme les PLF pour 2021 et 2022, le PLF pour 2023 fixe à **126 millions d'euros** la recette prévisionnelle et, par construction, le plafond de dépenses du

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

(2) Bulletin officiel du MAA, instructions n°s CAB/C2021-561 et DGER/SDRICI/2021-561 du 19 juillet 2021.

CAS-DAR, contre un montant de 136 millions d'euros de 148 millions d'euros entre 2015 et 2017, puis de 136 millions d'euros entre 2018 et 2020.

Ainsi, les difficultés structurelles du compte perdureraient.

Premièrement, année après année, les recettes ont excédé la prévision et les dépenses lui ont été inférieures. Il en résulte un solde qui, à la clôture du dernier exercice (2021), atteignait 117,9 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU CAS-DAR DE 2011 À 2021



Source : commission des finances d'après les lois de règlement pour les exercices 2011 à 2020 et le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement du budget pour 2021 (lequel a été rejeté par l'Assemblée nationale).

Le Gouvernement avait justifié la baisse de 10 millions d'euros par une baisse de l'assiette de la taxe à cause de la pandémie et des mauvaises récoltes mais cette crainte s'était révélée infondée en 2021 et devrait l'être en 2022 :

- la seconde LFR pour 2021 avait débloqué 10 millions d'euros ;
- le rapporteur spécial préconise qu'une solution analogue soit trouvée pour 2022 car, d'après les informations qui lui ont été communiquées, la recette serait comprise entre 143 et 148 millions d'euros de sorte que, même avec des dépenses saturant le plafond, ce qui n'est pas certain, le solde progresserait.

Certes, l'évaluation du rendement de la taxe qui abonde le CAS-DAR est malaisée : son calcul repose sur le chiffre d'affaires de l'année précédant son appel, qui doit être retraité des aides directes perçues au titre de la PAC avant de se voir appliquer une part forfaitaire de 90 euros et une part variable – de 0,19 % jusqu'à 370 000 euros puis de 0,05 % –, au sein de laquelle les effets de la TVA doivent eux-mêmes être neutralisés.

Toutefois, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes dans plusieurs notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB), « une estimation plus ambitieuse des recettes du CAS et, partant, des crédits, ne présente pas de risque [...] ; c'était d'ailleurs la pratique de 2014 à 2017 [avec] une recette potentielle très élevée ».

L'abandon de ce principe en 2018 n'est donc pas lié à la difficulté d'évaluer la recette, mais à la volonté de tenir la norme de dépenses.

Deuxièmement, la lourdeur des procédures applicables au PNDAR pour les années 2014 à 2020 (prolongé en 2021), que nul ne nie, avait empêché le ministère de dépenser l'intégralité des moyens ouverts.

Les sollicitations en vue d'un rattachement de tout ou partie des excédents ⁽¹⁾ n'avaient donc pas recueilli d'arbitrage interministériel favorable.

Eu égard au besoin toujours croissant d'investir dans les pratiques agricoles innovantes, pour la transition écologique en particulier, de l'optimisation du fonctionnement du CAS-DAR au cours de la nouvelle période et de la tonalité unanime des professionnels qu'il a rencontrés, **le rapporteur spécial estime que la donne a changé et recommande qu'une recette plus crédible, donc plus élevée, soit inscrite dans le projet de loi de finances pour 2023 et pour les années ultérieures, afin que les sommes acquittées par les agriculteurs leur bénéficient rapidement et massivement.**

B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE EN PROGRESSION

Largement remaniée en 2022 pour prendre en considération les remarques de précédents rapporteurs spéciaux et de la Cour des comptes – laquelle avait par exemple noté que « *le fait que les organismes subventionnés [doivent employer] ces ressources à mettre en œuvre les priorités du PNDAR relève du bon sens* » –, la maquette de performance du CAS-DAR est conservée en 2023, avec deux objectifs, déclinés en cinq indicateurs et sept sous-indicateurs.

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

Malgré cette formule indigeste, les cibles sont pertinentes : le nombre de documents inscrits dans la base *RD-AGRI* par les chambres d'agriculture, les organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) et les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) devrait passer de 4 400 en 2022 à 5 000 en 2025 et celui des agriculteurs impliqués dans des groupes en transition agroécologique doubler de 23 000 à 46 000 sur la même période.

(1) *Le troisième alinéa du II de l'article 21 de la LOLF dispose que « si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent ; au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année ». Outre ce levier réglementaire, la loi de finances initiale ou rectificative peut naturellement réévaluer la recette prévisionnelle.*

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

S'agissant du taux de succès et de subventionnement des instituts techniques dans le cadre du programme *Horizon Europe*, dont le PAP signale le « *caractère hautement compétitif* », est recherchée une stabilité à hauteur de 30 % et de 4 millions d'euros entre 2022 et 2025 (après 58 % et 8,4 millions d'euros en 2021, année pendant laquelle de nombreux dossiers avaient été soumis).

Le nombre d'articles publiés par ces instituts dans les médias traditionnels et numériques devrait approcher les 13 000 l'année prochaine (+ 8,3 %).

Il en irait de même pour le nombre des participants à des formations assurées par leur réseau et celui des visites sur leurs sites internet, avec 100 000 (+ 30 %) et 13 000 (+ 44 %).

II. PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT

Porté par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), le programme 775 assure une veille scientifique et diffuse les innovations opérationnelles auprès des agriculteurs.

ÉVOLUTION EN 2023 DES CRÉDITS DU P. 775 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2022

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution	LFI pour 2022	PLF pour 2023	Évolution
1 Développement et transfert	60,40	60,41	+ 0,01 %	60,40	60,41	+ 0,01 %
2 Fonction support	0,08	0,07	- 7,0 %	0,08	0,07	- 7,0 %
Totaux	60,48	60,48	=	60,48	60,48	=

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2023.

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

Comme en 2021 et 2022, un programme sur la **génétique animale** sera financé à hauteur de 8 millions d'euros. Deux lignes progresseraient : 40,1 millions d'euros (soit 0,36 million d'euros de plus) iraient aux **chambres d'agriculture** et 7,8 millions d'euros (soit 0,05 million d'euros de plus) soutiendront les **coopératives** et d'autres **ONVAR**. Enfin, 4,6 millions d'euros (soit 0,4 million d'euros de moins) bénéficieraient à des appels à projets portés par les services déconcentrés (DRAAF) en appui aux **GIEE**.

L'action 2 supporte essentiellement les frais des jurys.

III. PROGRAMME RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION

Sous la responsabilité de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), le programme 776 vise à mener des expérimentations et à détecter les innovations de terrain.

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

ÉVOLUTION EN 2023 DES CRÉDITS DU P. 776 PAR RAPPORT À LA LFI POUR 2022

(en millions d'euros)

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

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2023.

- En 2023, les crédits de l'action 1, dont près de 30 % sont exécutés par FranceAgriMer, se répartiraient comme suit :

- les programmes pluriannuels de recherche conduits par les **instituts techniques agricoles** (ITA) et leur association de coordination (ACTA) auront un budget de 46,7 millions d'euros (contre 46,4 millions d'euros en 2022) ;

- les **appels à projets nationaux** seront financés à hauteur de 18,3 millions d'euros (contre 17,8 millions d'euros en 2022).

- L'action 2 finance la logistique du programme (séminaires, déplacements, etc.), certains frais du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ou des cabinets privés et le développement de *DARWIN*, logiciel commun à tous les bénéficiaires du compte d'affectation spéciale.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du lundi 24 octobre 2022, la commission a examiné les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural.

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

Après avoir examiné 37 amendements de crédits et suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission a **adopté** deux amendements visant :

– pour le n° II-CF89 de M. Potier (**amendement n° II-2409**), à transférer 1 million d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) du programme 215 vers le programme 149 au profit de projets territoriaux organisant l'économie et le partage de l'eau ;

– pour le n° II-CF32 de la commission des affaires économiques (**amendement n° II-2410**), à transférer 735 000 euros du programme 215 vers le programme 206 au profit des services de remplacement.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission a ensuite adopté les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, **ainsi modifiés**.

Après avoir examiné 7 amendements portant article additionnel avant l'article 41 et suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission a **adopté** l'amendement n° II-CF52 de Mme Rouaux (**amendement n° II-2411**) demandant un rapport sur les projets de méthanisation.

Après avoir examiné 4 amendements de crédits et suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission a **adopté** les crédits du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural, **non modifiés**.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission a **adopté** l'amendement n° II-CF107 de M. Potier (**amendement n° II-2408**) portant article additionnel après l'article 42 et demandant un rapport sur le rehaussement du plafond du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial s'est associé aux travaux de M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques.

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

– Secrétariat général : MM. Philippe Mérillon, secrétaire général adjoint, Sébastien Colliat, chef du service des affaires financières, sociales et logistiques, Mmes Valérie Maquère, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, adjointe à la secrétaire générale, déléguée au pilotage et à la transformation, Flora Claquin, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, sous-directrice des affaires budgétaires et comptables, M. Jean-Philippe Trébillon, adjoint

– Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises : M. Philippe Duclaud, directeur général par intérim, Mmes Marie-Agnès Vibert, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la politique agricole commune, Édith Mérillon, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, sous-directrice

– Direction générale de l'enseignement et de la recherche : Mme Marion Bardy, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, sous-directrice de la recherche, de l'innovation et des coopérations internationales

Opérateurs

– Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer : Mme Véronique Borzeix, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, directrice générale adjointe, MM. Sébastien Couderc, directeur des interventions, et Pierre Claquin, directeur des marchés, des études et de la prospective

– Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer : M. Jacques Andrieu, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, directeur, et Mme Valérie Gourvennec, directrice adjointe

– Office national des forêts : M. Jean-Yves Caullet, ancien député, président, et Mme Valérie Metrich-Hecquet, ingénieure des ponts, des eaux et des forêts, directrice générale

– Centre national de la propriété forestière : MM. Roland de Lary, directeur général, et Vincent Videau, directeur administratif et financier

– Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail : M. Roger Genet, ingénieur du Conservatoire national des arts et métiers, directeur général, Mmes Agathe Denéchère, inspectrice des affaires sociales, directrice générale adjointe, et Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles

Organisations syndicales

– Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles : M. Luc Smessaert, vice-président, Mme Yaël Lellouche, chargée de la fiscalité, M. Xavier Jamet, chargé des affaires publiques*

– Jeunes agriculteurs : M. Julien Rouger, membre du bureau, et Mme Inès de Sacy, responsable des affaires juridiques*

– Coordination rurale : M. François Walraet, membre du comité directeur*

– Confédération paysanne : M. Josian Palach, responsable de la commission de la fiscalité, et Mme Aurélie Bouton, co-animatrice du pôle social*

Organisations consulaires et professionnelles

– Chambres d’agriculture France (ex-Assemblée permanente des chambres d’agriculture) : M. Sébastien Windsor, président, Mmes Isabel de Francqueville, conseillère référendaire à la Cour des comptes, directrice des ressources, et Louise Verrier, chargée des affaires publiques

– Centre national des interprofessions des vins à appellation d’origine et à indication géographique : M. Didier Delzescaux, directeur

– Centre national interprofessionnel de l’économie laitière : Mme Caroline Le Poutier, directrice générale, et M. Pierre Cormier, chargé des relations institutionnelles

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

ANNEXE 1 : LES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	9 502	9 353	9 494	9 975	9 384
<i>Premier pilier (paiements directs)</i>	6 877	6 725	6 736	6 726	6 736
<i>Programmes sectoriels et mesures de marché</i>	640	640	640	640	640
<i>Second pilier</i>	1 985	1 988	2 118	2 609	2 008
ÉTAT (LFI de 2018 à 2021, PLF pour 2022)	5 287	5 320	5 355	5 444	6 454
<i>Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alim., y. c. CAS Pensions et TO-DE (+ exo. viticole en 2021)</i>	4 741	4 776	4 821	4 912	5 862
<i>CAS Développement agricole et rural</i>	136	136	126	126	126
<i>Impositions de toutes natures affectées</i>	410	408	408	406	466
ALLÈGEMENTS SOCIAUX ET FISCAUX	5 119	5 230	5 657	5 800	6 021
<i>Baisse des cotisations individuelles des exploitants ⁽¹⁾</i>	275	282	283	278	280
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	4 844	4 948	5 374	5 522	5 741
Production agricole	2 189	2 216	2 392	2 383	2 478
<i>Baisse des cotisations individuelles des exploitants</i>	275	282	283	278	280
<i>Allègements de cotisations patronales (y. c. TO-DE)</i>	1 914	1 934	2 109	2 105	2 198
Coopératives et industries agroalimentaires	2 119	2 178	2 309	2 419	2 509
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	2 119	2 178	2 309	2 419	2 509
Services agricoles	811	836	956	998	1 034
<i>Allègements de cotisations patronales</i>	811	836	956	998	1 034
RETRAITEMENT TO-DE (+ vit. en 2021)	- 135	- 117	- 207	- 130	- 561
AUTRES DÉPENSES FISCALES	1 834	2 356	2 483	2 481	2 481
<i>Dépenses fiscales agricoles</i>	1 573	2 135	2 250	2 240	2 240
<i>Dépenses fiscales forestières ⁽²⁾</i>	261	221	233	241	241
COMPLÈMENTS RÉGIONAUX À LA PAC	284	284	284	283	400
TOTAL (CRÉDITS NATIONAUX)	12 390	13 073	13 572	13 878	14 795
TOTAL (TOUS CRÉDITS)	21 891	22 426	23 066	23 853	24 179

Source : réponses du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire au questionnaire du rapporteur spécial.

(1) À partir de 2020, sont pris en compte : la réduction dégressive de 6,5 % à 1,5 % du taux de la cotisation d'assurance maladie et maternité due par les indépendants lorsque leur revenu annuel est inférieur à 110 % du plafond annuel de sécurité sociale (PASS) ; la réduction de 2,15 % de la cotisation famille en contrepartie de la hausse de la contribution sociale généralisée ; la réduction de 3,1 % instaurée par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2014.

(2) À partir de 2020, le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) réduit à 10 % sur les livraisons de bois de chauffage est considéré comme une dépense fiscale.

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

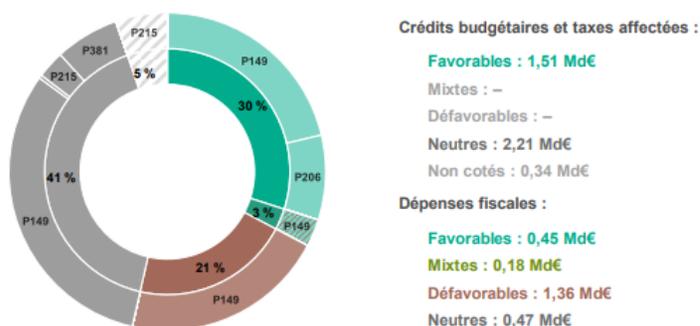
L'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu que le Gouvernement remette au Parlement, en annexe à chaque projet de loi de finances, un rapport sur « *l'impact environnemental du budget* ».

En 2023, le budget du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire est, pour 30 %, favorable à l'environnement.

Le rapporteur spécial note que cette proportion atteindrait 37 % si les dépenses fiscales étaient exclues du calcul.

SYNTHÈSE DES CLASSIFICATIONS ENVIRONNEMENTALES POUR LA MISSION AAFAR EN 2023

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Au sein de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR), les crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales ayant un impact favorable sur l'environnement (1,95 Md€ en PLF 2023) visent principalement à préserver la biodiversité cultivée et accompagner la transition écologique de l'agriculture, notamment à travers des modes de production plus respectueux de l'environnement. Cette catégorie recouvre principalement les mesures en faveur de la gestion durable de la forêt (0,3 Md€ en PLF 2023) et celles en faveur de la gestion équilibrée et durable des territoires (0,5 Md€ en PLF 2023). Cette dernière action finance les dispositifs de soutien aux acteurs de la transition agricole, notamment les mesures agro-environnementales et climatiques qui rémunèrent les surcoûts liés à la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement et le soutien à l'agriculture biologique. Par ailleurs, l'action « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire » est réévaluée favorablement sur les axes « Eau » et « Déchets ». Plusieurs dépenses fiscales, dont l'exonération de la part communale et intercommunale en faveur des terres agricoles de concurrence de 20 % (105 M€) et le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique (109 M€), favorisent par ailleurs des actions et comportements en faveur de l'environnement. Néanmoins, en niveau, les dépenses fiscales rattachées à la mission AAFAR sont majoritairement cotées comme défavorables à l'environnement en raison de l'impact défavorable sur le climat et la lutte contre la pollution du tarif réduit d'accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE) utilisés par les exploitants agricoles (1,4 Md€ en PLF 2023).

Source : rapport prévu par l'article 179 de la loi de finances pour 2020, annexé au PLF pour 2023.