



SÉANCE THÉMATIQUE DE CONTRÔLE : « UN AN APRÈS LA CRISE AGRICOLE, QUEL BILAN POUR LES AGRICULTEURS ? »

À l'instar d'autres pays européens, la France a connu au cours de l'hiver 2023-2024 un mouvement de colère des agriculteurs sans précédent au cours de ces dernières années. Cette mobilisation a mis en lumière les revendications des agriculteurs, qui dénoncent notamment le niveau trop faible de leurs revenus et de leurs trésoreries, la hausse des charges et en particulier le coût de l'énergie, une réglementation devenue trop complexe ou trop contraignante, la concurrence déloyale en lien avec les accords de libre-échange, le niveau de la fiscalité, les modalités des contrôles dont ils font l'objet.

À ces difficultés s'est ajoutée une multiplication des épizooties et des épisodes climatiques violents qui ont pu fortement toucher les exploitations agricoles. Face à cette situation dégradée, le Gouvernement a annoncé une série de mesures d'urgence (campagnes de vaccination, indemnisations, prêts garantis par l'État, etc.), ainsi que des mesures législatives déclinées dans le projet de loi d'orientation agricole et dans les textes budgétaires pour l'année 2025. Ces dernières n'ont toutefois pas pu aboutir jusqu'à présent.

En amont de la séance publique, les rapporteurs ont entendu les cinq principales organisations syndicales agricoles (FNSEA et Jeunes agriculteurs, Coordination rurale, Confédération paysanne, Modef), qui ont pu rappeler leurs principales revendications. Si celles-ci ont salué les mesures qui ont été annoncées au cours de ces derniers mois, elles regrettent vivement que la plupart d'entre elles ne soient pas encore entrées en vigueur.

Pleinement conscients de la situation, les rapporteurs appellent à reprendre dès que possible les travaux en suspens et à dépasser les clivages politiques pour apporter rapidement les réponses attendues par les agriculteurs.



Rapporteure

Mme Hélène Laporte

Députée du Lot-et-Garonne
(Rassemblement National)



Rapporteur

M. David Taupiac

Député du Gers
(Libertés, Indépendants, Outre-
mer et Territoires)



Rapporteur

M. Stéphane Traver

Député de la Manche
(Ensemble pour la République)

I. UNE ANNÉE 2024 MARQUÉE PAR...

A. ... LES INTEMPÉRIES ET LES ÉPIZOOTIES

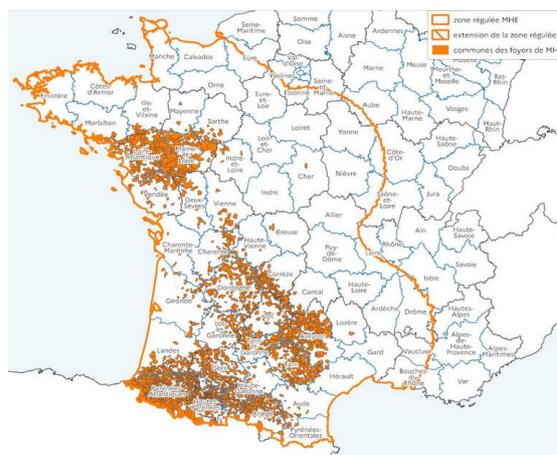
L'année 2024 a été marquée par une série d'intempéries et d'épizooties qui ont fragilisé le secteur agricole.

D'une part, les récoltes ont été particulièrement affectées par des pluies importantes et par le manque d'ensoleillement, qui sont à l'origine d'une baisse significative des rendements céréaliers, avec une récolte au plus bas depuis quarante ans. Selon [la Commission des comptes de l'agriculture de la nation](#), en 2024, les volumes ont diminué dans presque toutes les productions, principalement en céréales (- 16 %) et en viticulture (- 21 %)¹.

D'autre part, les élevages ont dû affronter une multiplication des épizooties : dans le sud, la maladie hémorragique épizootique (MHE) et la fièvre catarrhale ovine (FCO) de sérotype 8 ; dans le nord, un premier foyer de FCO 3 a été détecté début août. Au 12 décembre 2024, étaient recensés 3 438 foyers de MHE, essentiellement dans le sud-ouest et les Pays de la Loire, et 8 710 foyers de FCO 3 concentrés dans le nord-est de la France (voir cartes ci-contre).

Au global, l'agriculture française a connu en 2024, pour la deuxième année consécutive et après deux années de forte hausse et des résultats historiquement élevés en 2022, un recul qui s'explique d'abord par une baisse de la production en valeur sous l'effet de baisses de prix marquées pour de nombreuses productions végétales, mais aussi par une poursuite de la hausse généralisée des charges. L'excédent brut d'exploitation (EBE) par actif non salarié des exploitations françaises a diminué de 25,7 % en termes réels entre 2022 et 2023 ; plus de 40 % des exploitations connaissent une baisse d'EBE de plus de 30 %.

Les foyers de la MHE (au 12/12/2024)



Source : MASAF

Les foyers de la FCO 3 (au 12/12/2024)



Source : MASAF

B... DES INQUIÉTUDES CROISSANTES LIÉES AU CONTEXTE POLITIQUE ET INTERNATIONAL

La crise agricole appelle une réponse politique qui tarde à se concrétiser.

En effet, la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin, puis la censure du Gouvernement le 4 décembre dernier ont entraîné la suspension de l'examen parlementaire du projet de loi d'orientation agricole, adopté en première lecture à l'Assemblée le 28 mai dernier.

¹ Les estimations pour certaines filières étaient toujours attendues mi-décembre 2024.

Le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, qui contenaient des mesures attendues, bien que parfois jugées insuffisantes, par le secteur agricole et rappelées ci-après, n'ont pas pu être adoptés avant la fin de l'année 2024.

Ces reports successifs sont sources d'inquiétude et d'une lassitude croissante dans le monde agricole, qui est par ailleurs exposé à des risques liés à la situation internationale.

L'accord signé entre l'Union européenne et le Mercosur le 6 décembre dernier pourrait, s'il entrait en application, faciliter l'importation en Europe de viandes bovines et de volailles provenant des pays membres du Mercosur, dans la limite de quotas prédéfinis. **En France, cet accord fait aujourd'hui l'objet d'un rejet massif dans le monde agricole et dans la classe politique** compte tenu des conséquences potentiellement désastreuses pour les filières d'élevage françaises, en particulier les filières bovines et avicoles, et des craintes que soulève cet accord au regard de la traçabilité des denrées alimentaires provenant du Mercosur et de l'absence de contrôles effectifs des conditions de production de la viande importée. Par ailleurs, les producteurs français d'œufs et de volaille sont confrontés à une **concurrence accrue des produits ukrainiens** qui bénéficient actuellement de conditions douanières avantageuses.

S'agissant de la filière viticole qui se caractérise par le poids de ses exportations, celle-ci doit faire face aux **représailles de la Chine** qui a décidé d'augmenter lourdement ses taxes (jusqu'à 39 %) sur les spiritueux européens en réaction aux mesures prises par l'Union européenne sur les véhicules électriques chinois².

² Pour mémoire, 98 % du Cognac est exporté, pour l'essentiel vers la Chine et les États-Unis.

³ Depuis le 1^{er} janvier 2018, les sérotypes 4 et 8 de la FCO sont considérés comme enzootiques sur le

La filière pourrait voir sa position également reculer aux **États-Unis avec le retour de mesures protectionnistes** à la suite de l'élection de Donald Trump en novembre.

Les évolutions du contexte géopolitique et la crise politique en France ont ainsi des répercussions très concrètes sur le secteur agricole, qui attend avec impatience la mise en œuvre des mesures annoncées par le Gouvernement depuis un an.

II. LES MESURES D'URGENCE PRISES EN 2024

A. LES RÉPONSES À LA CRISE SANITAIRE

Face à la recrudescence des maladies vectorielles, l'État a organisé une réponse en deux volets : **un volet vaccinal** et **un volet indemnitaire**.

Le ministère de l'agriculture a lancé **plusieurs campagnes de vaccination** au cours de ces derniers mois, afin de maîtriser ou de prévenir la propagation des épizooties :

- S'agissant de la **MHE**, deux millions de doses de vaccins ont été commandées depuis septembre et prises en charge à 100 % par l'État (pour 9 M€) afin de protéger un million de bovins et ainsi freiner significativement la progression de la maladie ;

- S'agissant de la **FCO 3³**, 13,7 millions de doses pour les bovins et les ovins ont été commandées et prises en charge par l'État. Une zone régulée a été mise en place à partir du mois d'août, et la vaccination s'est progressivement étendue à toute la France pour la filière ovine (en octobre), puis la filière bovine (en novembre) ;

- S'agissant de **l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP)**, plus de

territoire national continental et en Corse. La vaccination est laissée à l'initiative et à la charge des filières.

71 millions de canards ont été vaccinés depuis octobre 2023.

En outre, face à une progression active du virus de la **peste porcine africaine (PPA)** en Europe, les autorités ont mis en œuvre en décembre 2023 un nouveau plan d'action pour prévenir l'introduction et la propagation de la PPA en France. À cet effet, 3 000 audits en élevages de porcs et de sangliers seront bientôt réalisés, pour un coût de 2 M€ pour l'État sur un an.

Sur le plan indemnitaire, l'État a débloqué un fonds d'urgence de 50 M€ en février 2024 pour soutenir la trésorerie des élevages impactés par la MHE. Un fonds d'urgence de 75 M€ a aussi été mis en place pour faire face aux pertes directes ovines et bovines induites par la FCO 3 ; il a ensuite été étendu à la FCO 8 pour les pertes ovines. À cela s'ajoute la mobilisation du fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE) pour les pertes bovines dues à la FCO8.

B. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À LA TRÉSORERIE

La trésorerie de nombreux exploitants a été fragilisée par une succession d'épisodes climatiques violents.

Des mesures de soutien ont été déployées très rapidement, comme l'aide à la reconstruction à la suite des inondations ou l'aide en faveur de l'agriculture biologique, pour un montant de plus de 300 M€.

L'État a également déployé un dispositif d'aide à la trésorerie en faveur des agriculteurs les plus en difficulté et dont la situation n'est plus soutenable. La ministre de l'agriculture a ainsi annoncé le

5 novembre la mise en place de deux outils :

- **des prêts bonifiés sur une durée de 2 à 3 ans**, à un taux d'intérêt maximum de 1,5 % pour les jeunes installés et de 1,75 % pour les autres agriculteurs, grâce à un effort conjoint des banques et de l'État. Les agriculteurs qui ont perdu plus de 20 % de leur chiffre d'affaires en 2024, en cas de mauvaise récolte par exemple, pourront ainsi emprunter jusqu'à 50 000 €. Le premier prêt a été signé le 12 décembre dernier ;

- **des prêts de consolidation à plus long terme (5 à 7 ans), garantis par l'État** à hauteur de 70 % et pouvant aller jusqu'à 200 000 € lorsque la pérennité de l'exploitation est en jeu, afin de restructurer la dette et la rendre plus soutenable⁴.

On peut enfin rappeler que, conformément aux engagements pris par le Premier ministre début 2024, la quasi-totalité des aides PAC avait été versée au 15 mars 2024, pour un montant total de 8,1 Md€. Il convient de noter que le paiement des aides relatives aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et aux aides à la conversion en agriculture biologique avait démarré seulement début mars et s'était poursuivi pendant plusieurs mois⁵.

III. LES MESURES EN SUSPENS

Compte tenu de la nouvelle situation politique, un certain nombre de mesures annoncées par le Gouvernement n'ont pas encore été adoptées par le Parlement, retardant automatiquement leur mise en œuvre. Selon [un communiqué](#) de la FNSEA, seul un tiers des mesures qui avaient été annoncées a été « concrétisé dans les exploitations » au 17 novembre 2024.

⁴ Audition de la ministre de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 20 novembre 2024.

⁵ Réponse à la [question écrite n° 16429](#) de M. François Gernigon.

A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Le projet de loi de finances pour 2025 déposé en octobre contenait plusieurs mesures fiscales en faveur du secteur :

- **La suppression de la hausse progressive jusqu'en 2030 de la fiscalité appliquée au gazole non-routier agricole (GNR).** Pour mémoire, cette mesure, qui était prévue dans le PLF pour 2024, texte qui n'a pas fait l'objet d'un vote à l'Assemblée nationale compte tenu de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement en vertu de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, a été en partie à l'origine de la mobilisation du monde agricole. Sa suppression une diminution de recettes fiscales pour l'État de 160 M€ en 2025.

- **L'instauration d'un nouvel avantage fiscal et social pour lutter contre la décapitalisation du cheptel bovin français et soutenir le développement de l'élevage bovin en France** (150 M€) ;

Plusieurs mesures visent à soutenir la compétitivité des exploitations françaises :

- **Le relèvement de 20 % à 30 % du taux de dégrèvement appliqué à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFPNB)** sur les terres agricoles (50 M€) ;

- **L'exonération de 30 % du montant de la dotation pour épargne de précaution (DEP)** qui est réintégré dans le résultat fiscal et social, en cas d'évènement exceptionnel de nature climatique ou sanitaire (14 M€).

Enfin, **le PLF pour 2025 comprenait plusieurs dispositifs fiscaux pour favoriser la transmission aux jeunes agriculteurs** (20 M€).

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 contenait également des mesures très attendues par les agriculteurs :

- **La réforme du calcul des pensions** sur la base des 25 meilleures années pour améliorer la retraite des agriculteurs à compter de 2026.

Selon la [Mutualité sociale agricole \(MSA\)](#), tous régimes confondus, y compris les régimes complémentaires, les anciens non-salariés agricoles (chefs, conjoints et aides familiaux) ayant eu une activité agricole, soit 1,1 million de personnes au 31 décembre 2023, perçoivent en moyenne une pension de 1 295 euros bruts mensuels ;

- **La pérennisation du dispositif TO-DE (Travailleurs Occasionnels – Demandeurs d'Emploi) pour soutenir la compétitivité des filières** (163 M€ en plus des allègements généraux dont bénéficient tous les secteurs) ;

- **Le cumul de l'exonération de cotisations sociales « Jeunes agriculteurs »** avec les taux réduits de cotisations maladie et famille (25 M€).

C. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION AGRICOLE

Annoncé à la suite de la crise agricole, le Gouvernement a déposé au printemps un projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture.

Ce texte a recueilli **des avis très contrastés de la part des représentants du monde agricole**, certains le considérant comme étant très insuffisant au regard des défis actuels, qu'il s'agisse de la question des revenus des agriculteurs, de la transmission des exploitations ou des normes qui pèsent sur la profession.

Ce texte fait de la souveraineté alimentaire un objectif structurant des politiques publiques. Dans sa version issue de l'examen à l'Assemblée nationale, il consacre l'agriculture, la pêche et l'aquaculture comme étant d'intérêt général majeur.

Alors que **le nombre d'exploitations a fortement baissé au cours de ces dernières décennies** pour atteindre environ 389 000 en 2020 et que **la moitié des agriculteurs atteindra l'âge de départ à la retraite entre 2025 et 2035**, le projet de loi définit les priorités d'action publique en matière d'orientation, de formation, de recherche et d'innovation.

Il précise aussi les objectifs auxquels les politiques publiques devront répondre d'ici 2035 en matière d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations. Il est prévu que l'État mette en place dans chaque département un **guichet unique** d'accueil, d'orientation et d'accompagnement, dénommé « **France Services Agriculture** », pour accompagner les agriculteurs dans leurs projets d'installation ou de cession d'exploitations agricoles. La nature contraignante de ce dispositif d'aide à l'installation (conditionnement des aides PAC) a été mal reçue par une grande partie des agriculteurs, de même que l'institution d'un stage de sensibilisation, en complément de poursuites pénales, en cas d'atteinte environnementale.

Le texte prévoit également différentes mesures, dont l'efficacité restera à démontrer, relatives aux règles applicables à la **gestion des haies** ou encore **celles applicables au contentieux administratif sur des projets de retenues d'eau et d'installations d'élevage** (réserves d'eau ou bassines, porcheries, poulaillers...), afin d'accélérer les décisions des juridictions.

D. LES MESURES RELATIVES AUX PRODUITS PHYTOSANITAIRES

Une série de mesures a été annoncée en 2024 dans le but d'assouplir les règles entourant l'utilisation des produits phytosanitaires.

Après la suspension du plan Ecophyto au plus fort de la crise, une nouvelle stratégie a été publiée début mai à la suite de nouvelles concertations. S'appuyant sur le principe « **Pas d'interdiction sans solution** », elle maintient l'objectif de **réduire de 50 % l'utilisation des produits phytosanitaires d'ici à 2030**.

Alors que le Premier ministre avait annoncé, le 26 avril dernier, la présentation d'un texte sur les produits phytosanitaires à l'été, la dissolution de l'Assemblée nationale a conduit à repousser l'inscription à l'ordre du jour de cette question, avec l'examen en fin d'année à l'Assemblée de deux **propositions de loi** visant, d'une part, à **autoriser de manière encadrée l'épandage par drones de produits phytosanitaires à faible risque**⁶ et, d'autre part, à **assouplir l'application de la règle de séparation entre vente et conseil de produits phytosanitaires** pour lever certaines situations de blocage⁷. Ces initiatives ont trouvé un écho au Sénat, qui a examiné début décembre en commission une proposition de loi visant à réduire les contraintes dans l'usage des produits phytosanitaires en France⁸.

Enfin, le Gouvernement a réaffirmé son souhait d'avancer sur ce sujet avec notamment la création d'un **Conseil d'orientation pour la protection des cultures**.

⁶ Proposition de loi n° 380 de M. Jean-Luc Fugit et ses collègues du groupe Ensemble pour la République visant à améliorer le traitement des maladies affectant les cultures végétales à l'aide d'aéronefs télépilotés, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2024.

⁷ Proposition de loi n° 584 de Mme Nicole Le Peih et de plusieurs de ses collègues relative à l'exercice de

la démocratie agricole, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2024.

⁸ Proposition de loi n° 108 de M. Laurent Duplomb et plusieurs de ses collègues visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, enregistrée à la Présidence du Sénat le 1^{er} novembre 2024.

Ce conseil aurait pour mission, pour répondre aux besoins de la filière et des différentes cultures, de prioriser l’instruction des demandes d’autorisation des intrants par l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Anses), à qui la décision finale d’autorisation ou de refus continuerait de revenir. Présidé par le ministre, le conseil réunirait notamment les représentants agricoles, l’Anses, l’Inrae et les instituts techniques. Ce travail viserait à permettre une meilleure prise en compte par l’Anses des demandes de **reconnaissance mutuelle d’autorisation** de mise sur le marché de produits déjà autorisés dans d’autres États européens.

Rappelons que **la France est le seul pays à interdire l’acétamipride, un néonicotinoïde utilisé par exemple pour la culture de la betterave ou de la noisette, qui reste pourtant autorisé en dans l’Union européenne jusqu’en 2033, et que les conditions d’autorisation de mise sur le marché des produits phytosanitaires en France par l’Anses génèrent des surcoûts importants pour la commercialisation de ces produits qui se répercutent *in fine* sur les prix payés par les agriculteurs.**

E. LES MESURES DE SIMPLIFICATION

La ministre de l’agriculture a également annoncé le 30 novembre dernier plusieurs mesures de simplification en faveur des agriculteurs, avec notamment la mise en place du **contrôle administratif unique** à partir de 2025.

Concernant la mise en œuvre de la PAC, à compter de 2025, les acomptes des aides PAC seront versés à tous les agriculteurs dès la date permise par la réglementation communautaire, y compris en cas de contrôle.

⁹ Voir notamment les débats lors de l’examen de la proposition de loi n° 2231 de Mme Marie Pochon et plusieurs de ses collègues visant à garantir un revenu digne aux agriculteurs et à accompagner la transition agricole, adoptée le 4 avril 2024 par l’Assemblée nationale.

Par ailleurs, le ministère développe actuellement un système numérique en vue d’une expérimentation au premier trimestre 2025, afin de permettre aux administrations de ne pas redemander aux agriculteurs un document dont l’une d’entre elles dispose déjà, selon le principe du « **Dites-le-nous une fois** ».

L’ensemble de ces mesures s’inscrit dans le cadre d’un travail de simplification de plusieurs mois, qui devrait être mené par le ministère de l’agriculture avec les organisations syndicales.

*

En résumé, l’année 2024 s’est distinguée par de très nombreuses annonces en faveur du monde agricole, qui ont été saluées par les organisations syndicales, mais la plupart de ces annonces n’a pas encore trouvé de traduction opérationnelle. **Les rapporteurs souhaitent donc que les chantiers engagés en 2024 puissent aboutir au plus tôt en 2025**, afin d’apporter aux agriculteurs les solutions qu’ils attendent avec impatience et de leur permettre de vivre dignement de leur travail.

Cela pourrait aussi passer par **la reprise des travaux sur les relations entre producteurs et distributeurs**. Si la question de l’instauration de prix planchers continue de faire débat⁹, le Parlement pourrait examiner prochainement la prolongation du dispositif de régulation des prix dit « SRP + 10 », qui arrivera à échéance le 15 avril prochain¹⁰, après la présentation devant la commission des affaires économiques du rapport d’évaluation de la loi « Egalim 2 ».

¹⁰ Pour mémoire, cette expérimentation, prévue par l’article 2 de la loi du 30 mars 2023 tendant à renforcer l’équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeur, vise à relever le seuil de revente à perte de 10 % pour rééquilibrer les relations commerciales et améliorer la rémunération des agriculteurs.

Enfin, dans le cadre des accords de libre-échange, la France doit œuvrer à une réforme de la politique commerciale européenne afin de garantir la mise en œuvre de mesures miroirs strictes pour protéger notre activité économique et les consommateurs.