

... le projet de loi de finances pour 2022

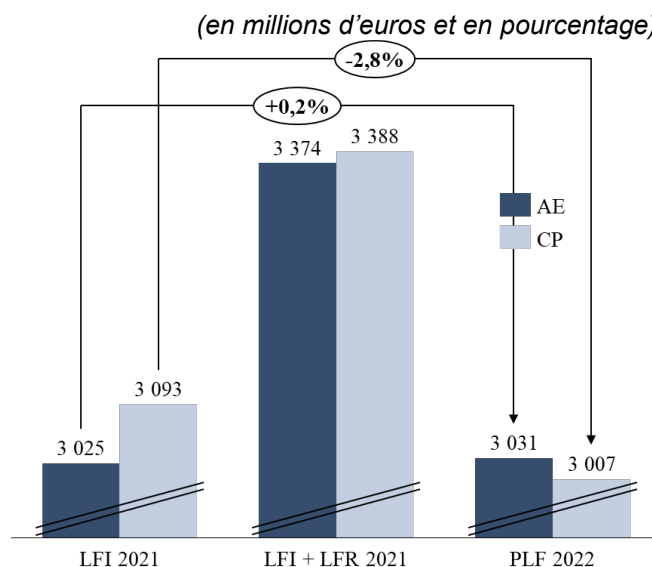
MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

Vincent SEGOUIN, Rapporteur spécial, Sénateur de l'Orne
Patrice JOLY, Rapporteur spécial, Sénateur de la Nièvre

Le projet de loi de finances propose de doter la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR) de **3 030,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **3 006,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport à la LFI 2021, et à périmètre courant, les AE n'augmenteraient que de **0,2 %** en 2022 (+ 5,5 millions d'euros) et les CP diminueraient de **1 %** (- 32,4 millions d'euros).

Toutefois, par rapport aux crédits ouverts par la LFI 2021 et par la première loi de finances rectificative pour 2021, les crédits proposés pour 2022 diminuent de **342,8 millions d'euros en AE** et de **380,7 millions d'euros en CP**. En effet, la LFR a procédé à l'ouverture de 314 millions d'euros supplémentaires sur le programme 149, notamment en raison du gel tardif du printemps 2021, et de 36 millions d'euros supplémentaires sur le programme 206, pour l'indemnisation des éleveurs à la suite de la crise liée à l'influenza aviaire.

Évolution des crédits de la mission entre 2021 et 2022 à périmètre courant



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

1. POUR L'AGRICULTURE, UN BUDGET DE TRANSITION AVANT LA NOUVELLE PROGRAMMATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

A. LES COFINANCEMENTS NATIONAUX DES MESURES DU SECOND PILIER DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE, PORTÉS PAR LE PROGRAMME 149, CONNAISSENT DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES EN 2022

Le programme 149 (58 % des crédits de la mission, soit 1,78 milliard d'euros), qui porte **principalement les cofinancements nationaux des mesures du second pilier de la PAC**, extériorise une **baisse en AE de 17,6 millions d'euros (- 1 %)** et de **46,4 millions d'euros en**

CP (soit - 2,6 %) ¹. La programmation de la PAC 2015-2020 a été prolongée de deux ans, pour 2021 et 2022, afin d'assurer la transition vers un nouveau cadre financier. Ainsi, les crédits disponibles au titre du second pilier s'élèveront sur la période de deux ans à 5,2 milliards d'euros, soit **2,6 milliards d'euros annuels**, contre 1,7 milliard en moyenne sur la programmation FEADER 2014-2020. Sur ces 5,2 milliards d'euros, 900 millions d'euros proviennent du « FEADER relance » et 1,1 milliard d'euros du transfert du premier vers le second pilier. Dans ce contexte, les dotations proprement agricoles du programme 149 subissent des sorts contrastés.

1. Une baisse des crédits d'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations

Les crédits alloués au renouvellement et à la modernisation des exploitations connaissent un repli (- 14 millions d'euros en AE et - 23 millions d'euros en CP). Cette baisse résulte de réévaluations de besoins en matière de crédits alloués au dispositif d'aide au départ (- 4,1 millions d'euros) et de **l'abandon du fonds aval aux entreprises agroalimentaires, qui s'est avéré ne pas répondre aux besoins** (- 10 millions d'euros) et a été redéployé en 2020 et 2021 sur les dispositifs de crise.

Les **moyens prévus pour l'installation diminuent** pour atteindre 35,2 millions d'euros en AE et 38,7 millions d'euros en CP. Cette diminution concernerait le financement des restes à payer au titre des prêts bonifiés, supprimés en 2017, **les crédits alloués à la dotation pour les jeunes agriculteurs (DJA) demeurant stables**. Néanmoins, seuls **54 % des agriculteurs de moins de 40 ans qui s'installent bénéficient des aides à l'installation, ce qui n'est pas satisfaisant**.

2. Une hausse des moyens alloués à la gestion équilibrée et durable des territoires

Les crédits alloués à la gestion équilibrée des territoires augmentent légèrement (+ 23 millions d'euros en AE et + 5,8 millions d'euros en CP). Cette hausse résulte d'un ressaut des crédits en faveur des **mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et des soutiens à l'agriculture biologique, qui s'élèveraient en 2022 à 145 millions d'euros en AE et à 121 millions d'euros en CP**, soit une **augmentation de 22 millions d'euros en AE et de 5 millions d'euros en CP**. Cette dotation doit permettre de poursuivre l'effort de contractualisation sur l'agriculture biologique et d'engager en MAEC des contrats transitoires d'un an avant le changement de programmation. Les dotations prévues pour financer l'indemnité compensation des handicaps naturels (ICHN) sont stables par rapport à 2021 et s'élèvent à 277 millions d'euros.

À partir de 2023, en application des nouveaux règlements européens relatifs à la PAC, le second pilier sera mis en œuvre conformément au Plan stratégique national, en cours d'élaboration et qui fera l'objet d'une approbation par la Commission européenne. En application des choix nationaux pour la gestion du second pilier de la PAC, la mise en œuvre des aides relèvera :

- de l'État pour les dispositifs surfaciques : ICHN, soutien à l'agriculture biologique et MAEC liées à la surface et assimilés à des aides surfaciques ; participation aux primes d'assurance contre les risques de perte de récolte et au fond de mutualisation ;
- et des Régions pour les aides non-surfaciques : soutien aux investissements, aides à l'installation des jeunes agriculteurs et aides au développement local.

B. LA GESTION DES ALÉAS ET DES CRISES DOIT ÊTRE REVUE EN PROFONDEUR

1. Un calibrage de la provision pour aléas débordé par la crise sanitaire et le gel de 2021, des abondements de l'État indispensables pour financer le fonds des calamités agricoles

Une provision pour aléas est supposée couvrir les dépenses imprévisibles du programme 149, en particulier les aides de crises et les refus d'apurement communautaire susceptibles d'être notifiés par la Commission européenne (pourtant assez prévisibles). **En 2022, elle serait maintenue au même niveau qu'en 2021, soit 190 millions d'euros**. Compte tenu du gel du printemps, la PPA a déjà été mobilisée à hauteur de 90 millions d'euros (à date d'août 2021), dont 40 millions d'euros d'abondement au Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) qui finance les calamités agricoles. Les corrections financières liées aux refus d'apurement supportés par le

¹ La baisse des crédits du programme résulte toutefois principalement de la diminution des crédits prévus pour 2022 pour l'action n° 25 « Protection sociale », de l'ordre de 77 millions d'euros par rapport à 2021, en raison de la non-reconduction de la mesure exceptionnelle en faveur des viticulteurs, qui génère une économie de 80 millions d'euros.

budget en 2021 devraient s'établir à 120 millions d'euros : la provision s'avèrera donc insuffisante compte tenu des montants déjà engagés. **En 2022, la provision sera très certainement insuffisante pour alimenter les ressources du FNGRA, qui doit pourtant poursuivre le paiement des indemnités liées au gel du printemps 2021.** Cette programmation ouvre donc la perspective d'arbitrages budgétaires en gestion, pouvant affecter la capacité du budget pour 2022 à assumer ses charges en bon temps, ou de nouvelles ouvertures en lois de finances rectificative pour 2022, à l'image des ouvertures demandées dans les projets de lois de finances rectificatives pour 2021.

Évolution des ressources et des charges du FNGRA depuis 2014

Année	Emplois (M€)					Ressources (M€)					
	Calamités agricoles	Assurance récolte	FMSE	Frais	Prélèvement Etat	Total	Solde au 31/12 année 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		17,75	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

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

2. Dans le contexte d'une assurance récolte toujours peu diffusée, une réforme de la gestion des risques en agriculture est annoncée pour le début de l'année 2022

L'assurance récolte souffre d'un taux de pénétration encore assez modeste, qui plus est variable selon les cultures. La couverture assurantielle des surfaces agricoles est désormais de près de 33 %, soit un gain de près de 7 points par rapport à 2016.

La multiplication des aléas climatiques oblige à repenser les dispositifs de soutien publics aux mesures de protection et d'indemnisation. Le « Varenne agricole de l'eau et du changement climatique » lancé par le Gouvernement le 28 mai dernier a permis de poursuivre des travaux lancés depuis 2019, au sein du groupe de travail relatif à la gestion des risques et l'assurance récolte présidé par le député Frédéric Descrozaille. **Dans le prolongement de ces importants travaux, le Gouvernement devrait présenter la réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture d'ici le début du mois de décembre.**

2. UNE POLITIQUE FORESTIÈRE CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS CONSIDÉRABLES

A. L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS, UN OPÉRATEUR SOUS TENSION

La situation financière de l'établissement s'est dégradée en 2020 et de nouveau en 2021, avec un **accroissement du besoin de financement de 111 millions d'euros** (construction du nouveau siège de l'office, baisse constatée au cours des dernières années du chiffre d'affaires, principalement en raison de la vente de bois en raison de la crise économique et de la crise des dépérissements liée au réchauffement du climat et au déficit hydrique). **Une subvention exceptionnelle de 30 millions d'euros est prévue en 2021 par le projet de loi de finances rectificative** (cf. *infra*), qui devrait permettre de réduire de moitié le résultat déficitaire de 64,2 millions d'euros prévu au dernier budget rectificatif.

Résultats et endettement de l'ONF entre 2016 et 2021

(en millions d'euros)

	CF 2016	CF 2017	CF 2018	CF 2019	CF 2020	BR 2021
Subvention d'équilibre	0,0	0,0	12,5	6,5	6,5	6,4*
Résultat net de l'exercice	12,3	- 8,2	- 4,8	- 0,4	- 67,8	- 64,2
Besoin de financement au 31/12	262,5	320,0	347,1	351,7	397,4	508,8

* Le montant versé en 2021 à l'ONF est en réalité de 6,5 millions d'euros comme en 2019 et 2020. À ce montant doit par ailleurs s'ajouter une subvention exceptionnelle de 30 millions d'euros.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

B. UN NOUVEAU CONTRAT ENTRE L'ÉTAT ET L'ONF, VISANT LE REDRESSEMENT FINANCIER DE L'ÉTABLISSEMENT

Afin d'assurer la pérennité de l'établissement, un contrat État-ONF 2021-2025, appuyé sur une trajectoire financière spécifique, a été adopté par le conseil d'administration du 2 juillet 2021. Il prévoit des évolutions structurantes pour l'établissement, y compris en matière de maîtrise des dépenses, ainsi qu'une augmentation du soutien financier de l'État.

Dans le cadre de ce nouveau contrat, **l'État renforce son engagement financier en faveur de l'ONF, en mobilisant 60 millions d'euros supplémentaires sur trois années** : 30 millions d'euros en 2021, 20 millions d'euros en 2022 et 10 millions d'euros en 2023, versés en complément de la subvention d'équilibre de 12,4 millions d'euros. Le nouveau contrat conforte également les missions d'intérêt général (MIG) portées par l'ONF. **Les transferts du programme 149 en direction de l'ONF passent de 181,6 millions d'euros à 204 millions d'euros en 2022.**

En contrepartie de ces financements complémentaires, des réformes d'ampleur sont attendues de la part de l'ONF, notamment sur le schéma d'emploi, avec une **réduction du plafond d'emplois de 95 ETP. Sur la période 2021-2025, la masse salariale de l'ONF devrait baisser de 22 millions d'euros à périmètre constant et hors mesures nouvelles.** Cette économie globale découle d'une part du schéma d'emplois et d'autre part de l'effet de substitution entre les départs de personnels fonctionnaires et les recrutements de personnels salariés. **La valorisation du seul schéma d'emploi de - 475 ETP (95 ETP par an) sur la période devrait générer une économie brute de 8 à 10 millions d'euros sur l'ensemble de la période.**

3. LE BUDGET ALLOUÉ À LA SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION AUGMENTE, NOTAMMENT EN RAISON DES RECRUTEMENTS NÉCESSAIRES DANS LE CONTEXTE DU BREXIT

Dans un **contexte d'atonie des crédits alloués à la mission, l'augmentation de 2,4 % des AE et de 2,3 % des CP du programme est à relever.** Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » reste le plus faiblement doté (**611,4 millions d'euros en CP**).

A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES MOYENS ALLOUÉS À LA SANTÉ DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX, SOUS LE SIGNE DE L'AGGRAVATION DES RISQUES SANITAIRES

Les moyens alloués à la surveillance des « matières premières » agricoles n'augmentent que marginalement, en dépit d'une nécessaire attention à porter à la santé des animaux (**112,3 millions d'euros en CP pour 2022, environ + 1,1 million d'euros par rapport à 2021**) et des végétaux (**36,7 millions d'euros en CP, + 800 000 euros**). **Le contrôle des pratiques agricoles de la production des végétaux**, réalisé par les services de l'État ou les organismes à vocation sanitaire (OVS) voit sa dotation augmenter de 500 000 euros en AE et CP, en raison du renforcement de la législation européenne en matière de contrôle de la circulation des végétaux qui doit de plus en plus se faire sous passeport phytosanitaire. Les moyens alloués à la surveillance de la santé des forêts augmentent par ailleurs de 300 000 euros. De même, **en matière de santé animale**, l'augmentation des crédits découle de l'entrée en application du règlement 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 qui implique de

nouvelles dépenses de fonctionnement nécessaires pour surveiller de nouvelles maladies. **Les risques sur le front des maladies animales potentiellement dangereuses pour l'homme justifieraient une hausse des crédits destinés à en prévenir l'apparition et la diffusion.**

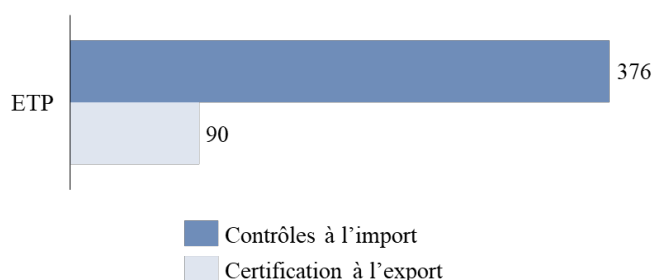
Les dépenses d'intervention correspondent principalement aux **indemnités versées aux éleveurs**. En 2021, les dépenses d'intervention seraient exceptionnellement élevées en raison de la crise liée à l'influenza aviaire (dont le coût de la gestion est estimé à **48 millions d'euros**) mais elles seraient plus faibles en 2022, sauf survenance d'une crise sanitaire.

B. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN RAISON DE L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES EFFECTIFS LIÉS AU BREXIT

L'augmentation des crédits hors CAS « Pensions » de 4 % entre 2020 et 2021, puis celle de 3 % entre 2021 et 2022 s'explique essentiellement par l'évolution des effectifs liés au Brexit.

Le Royaume-Uni étant devenu un pays tiers, les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières de l'Union européenne ont donc été rétablis depuis le 1^{er} janvier 2021.

Depuis 2019, ce sont **466 ETPT qui ont été ajoutés au plafond d'emplois du programme afin de renforcer les effectifs mobilisés pour le rétablissement des contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières avec le Royaume-Uni dans le contexte du Brexit** (40 ETPT en 2019, 320 en 2020, 106 en 2021, par redéploiement entre ministères au sein du projet de loi de finances rectificative pour 2021).



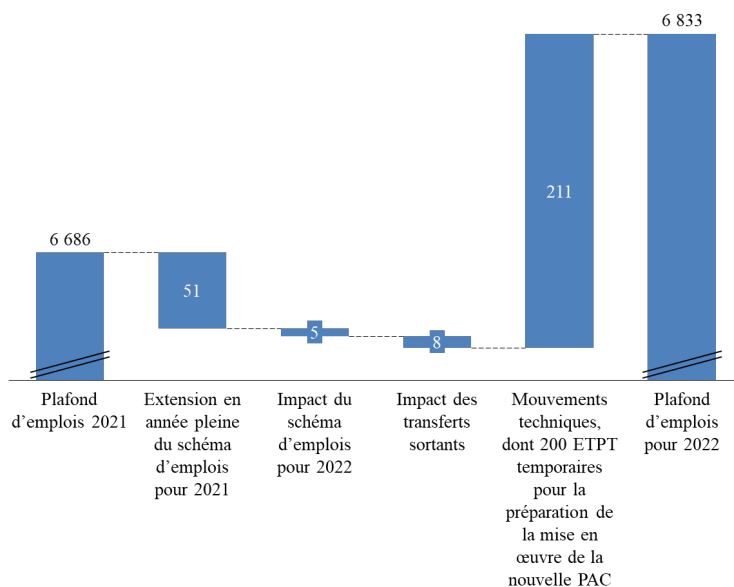
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

La cible de recrutement sera atteinte à 91 % au 31 décembre 2021 (443 ETP dédiés au Brexit seront recrutés). Les 23 postes restant à pourvoir seront recrutés au cours du premier trimestre 2022. **Des tensions sur les recrutements de vétérinaires ont toutefois pu être rencontrées.**

4. UNE HAUSSE DU PLAFOND D'EMPLOIS DU PROGRAMME 215 PRINCIPALEMENT EN RAISON DE LA PRÉPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », géré par le secrétariat général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, comprend 87 % de CP consacrés aux dépenses de personnel. Pour 2022, le plafond d'emplois du programme 215 est fixé à 6 833, soit une hausse de 147 ETPT, en raison de mouvements techniques dont 200 ETPT temporaires en 2022 au titre de la préparation à la mise en œuvre de la nouvelle PAC.

Évolution du plafond d'emplois du programme 215 entre 2021 et 2022



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

5. UNE GESTION FINANCIÈRE CRITIQUABLE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

Les recettes du CAS, qui finance des opérations de développement agricole et rural intégrant des innovations et leur diffusion, proviennent de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. Pour 2021, la prévision de recette a été abaissée de 136 à 126 millions d'euros, cette estimation étant « justifiée » par la situation sanitaire et par les impacts de la sécheresse sur les récoltes de céréales. Or, la recette devrait s'établir autour de 139 à 140 millions d'euros, soit 13 à 14 millions d'euros au-delà du montant inscrit en LFI pour 2021. 12 millions d'euros sont restitués CASDAR par le projet de loi de finances rectificative de fin de gestion.

Pourtant, malgré cette recette plus importante qu'escompté, la prévision de recettes, à hauteur de 126 millions d'euros, est reconduite pour 2022. Si l'estimation des recettes du compte pour 2022, reposant sur le chiffre d'affaires de 2021, est complexe compte tenu de l'épisode de gel printanier qui impactera les récoltes, il n'est pas acceptable que la taxe payée par les exploitants ne revienne pas en totalité au CAS qui finance des actions de développement en faveur des agriculteurs.

Réunie le mercredi 10 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale.



Vincent SEGUIN
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de l'Orne



Patrice JOLY
Rapporteur spécial
Sénateur (Socialiste,
Écologiste et Républicain)
de la Nièvre

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
Téléphone : 01.42.34.23.28