

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

Dans un contexte budgétaire exceptionnel et suivant l'avis majoritaire des rapporteurs pour avis Laurent Duplomb (Les Républicains – Haute-Loire), Franck Menonville (Union centriste – Meuse) et Jean-Claude Tissot (Socialiste, écologiste et républicain – Loire), **la commission des affaires économiques propose l'adoption des crédits du Casdar et de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (Maafar)**, malgré une baisse des moyens de cette dernière de 6,5 % en crédits de paiement (CP) et de 13,5 % en autorisations d'engagement (AE).

Face à la forte augmentation ces dernières années des dépenses liées aux crises agricoles, au sein de la Maafar comme d'autres véhicules, sans bien sûr remettre en cause la nécessité de réagir aux crises « en pompier » pour éteindre l'incendie lorsqu'il est déclaré, les rapporteurs proposent de concevoir davantage les dépenses de la Maafar « en architecte », afin de prévenir, en amont, autant que faire se peut, l'impact des crises. À cette fin, les rapporteurs défendent **15 pistes** pour améliorer l'efficacité de la dépense et **7 amendements**, dans **trois domaines** :

- les leviers pour améliorer la **résilience** de la ferme France face aux **aléas économiques**,
- la gouvernance de **la prévention et la gestion des crises sanitaires dans l'élevage**,
- et le besoin de continuité dans le financement du plan de **renouvellement forestier**.

Chiffres clés



en crédits de paiement

la hausse du budget de l'agriculture par rapport à 2023



en autorisations d'engagement



le total des 7 amendements budgétaires proposés, soit environ 1 % de la mission

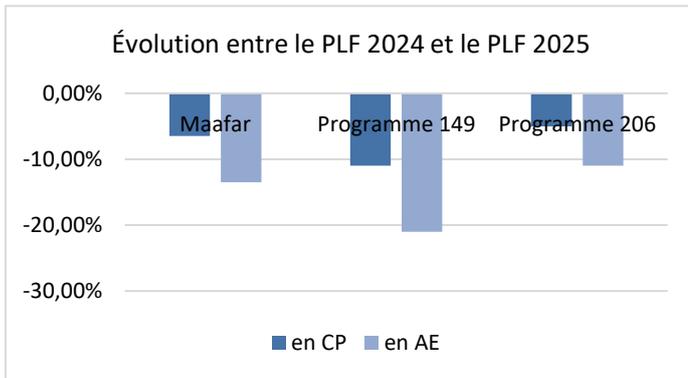


le ratio entre dépenses de prévention et d'adaptation et les économies qu'elles permettent en indemnisation et en gestion de crise

1. BUDGET 2025 : UN PAS EN ARRIÈRE, APRÈS TROIS PAS EN AVANT EN 2024 ET UN SOLDE LARGEMENT POSITIF PAR RAPPORT À 2023

A. UN BUDGET DE CONSOLIDATION QUI SE TRADUIT PAR UNE PAUSE DANS LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE, APRÈS UNE FORTE HAUSSE EN 2024

Avec 4,4 Md€ en CP et 4,6 Md€ en AE, la Maafar est en **baisse d'environ 6,5 % en CP** (- 0,3 Md€) et **13,5 % en AE** (- 0,7 Md€). Dans le détail, le programme 149 (compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2,5 Md€) diminue de près de 11 % en CP (- 0,3 Md€) et 21 % en AE (- 0,7 Md€), tandis que le programme 206 (sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, 0,9 Md€) diminue de 5 % en CP et 11 % en AE (- 0,1 Md€).



Pour impressionnante qu'elle soit en apparence, cette évolution est à replacer dans le contexte de la forte hausse des moyens de la mission en 2024, de **23 % en CP**, soit + 0,9 Md€, et de **38 % en AE**, soit + 1,5 Md€, dont la presque totalité était attribuable à l'ajout de financements dédiés à la planification écologique. Au total, le ministère communique à raison sur une **hausse de 12 % en CP (+ 0,7 Md€), et de 15 % en AE (+ 0,9 Md€), par rapport à 2023.**

En 2025, la majeure partie de la baisse s'explique en miroir par **la non-reconduction de crédits de la planification écologique, en baisse de 64 % en AE et de 50 % en CP.** Répartis entre les programmes 149 et 206, ces crédits recouvraient des politiques telles que le fonds souveraineté alimentaire et transitions, la décarbonation en agriculture ou encore le plan haies.

Les rapporteurs Laurent Duplomb et Franck Menonville **jugent logique cette diminution** au regard des fortes contraintes de rigueur qui pèsent sur l'élaboration de ce budget et devant la nécessité d'honorer les engagements pris en urgence pour répondre à la contestation. Le rapporteur Jean-Claude Tissot **estime, quant à lui, que cette baisse est peu compréhensible** au regard des enjeux environnementaux, climatiques et sanitaires actuels.

Une méthode à l'envers qui pose un problème de contrôle démocratique (*bis repetita...*)

Comme ont eu à le déplorer les députés de tous bords ainsi que les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, **le Parlement n'a pas disposé de toute l'information nécessaire pour contrôler l'action du Gouvernement**, s'agissant en particulier des crédits de la planification écologique, en raison de la construction en urgence du budget.

Alors que déjà l'an dernier les rapporteurs avaient critiqué la « méthode shadokienne de la planification écologique » (des crédits engagés avant de connaître les objectifs précis des sous-actions financées), cette année **les objectifs des sous-actions sont connus, mais les crédits qui leur seraient affectés ne le sont toujours pas**, au moment où la commission des affaires économiques doit rendre son avis. La ministre de l'agriculture Annie Genevard a seulement déclaré le 6 novembre, devant la commission, que la répartition avait « vocation à être affinée » et serait communiquée « dans les prochains jours ». Il semble que **le Gouvernement se contenterait finalement d'une simple information du Parlement sans modifier la répartition entre sous-actions, qui peut en effet être réalisée en cours de gestion.**

Par ailleurs, les rapporteurs n'ont pu disposer à temps du détail des mesures supplémentaires d'économies transversales que le Gouvernement avait annoncé prendre par amendement. Certaines sources indiquaient que la mission pourrait être amputée de 98 M€, dont 74 M€ sur le programme 149 et 14 M€ sur le programme 206, sans plus de précision. Les rapporteurs prennent acte de ce que les ministères couverts par une loi de programmation sont épargnés, mais pas l'agriculture, alors qu'un projet de loi d'orientation est en cours d'examen.

B. LES ENGAGEMENTS DE CRISE FISCAUX ET SOCIAUX SONT DANS L'ENSEMBLE TENUS PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT

Les rapporteurs Laurent Duplomb et Franck Menonville se félicitent que **la nouvelle ministre de l'agriculture ait honoré les engagements qui avaient été pris par le précédent Gouvernement, alors que l'état des finances publiques s'est entretemps considérablement dégradé.**

Parmi ces engagements, sont à noter la suppression de la hausse de la fiscalité appliquée au **gazole non routier** (GNR) agricole (art. 20 – le tarif réduit représentant une dépense fiscale de 1,135 Md€ en 2025), le maintien d'un avantage fiscal et social pour lutter contre la **décapitalisation** et soutenir le développement de l'élevage bovin (art. 18 – 150 M€), le passage de 20 à 30 % du taux de dégrèvement appliqué à la **taxe foncière** sur les propriétés non bâties (TFPNB) sur les terres agricoles (art. 18 – 50 M€), ainsi que la hausse des plafonds d'exonération de plus-values pour alléger la fiscalité lors de la **transmission** (art. 19 – 20 M€).

Le PLFSS acte plusieurs avancées demandées de longue date par la profession

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) consacre la réforme **du calcul des retraites agricoles sur la base des 25 meilleures années** (art. 22), qu'un amendement du groupe Droite républicaine à l'Assemblée a entendu avancer à 2026 pour de nombreux pensionnés, ainsi que le **cumul de l'exonération** de cotisations sociales « **Jeunes agriculteurs** » avec **les taux réduits de cotisations** maladie et famille (art. 5 – 25 M€).

En revanche, l'effet sur la compétitivité de la pérennisation et de la hausse du plafond du **TO-DE** (travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi), exonération de cotisations sociales pour l'emploi de saisonniers (art. 4 – 163 M€), risquait d'être annihilé par la réduction des allègements généraux de cotisations bénéficiant à l'ensemble des secteurs (art. 6).

2. DÉPENSES LIÉES AUX CRISES AGRICOLES : MIEUX VAUT PRÉVENIR QUE GUÉRIR

A. QUELS LEVIERS POUR AMÉLIORER LA RÉSILIENCE DE LA FERME FRANCE FACE AUX ALÉAS ÉCONOMIQUES ?

a) La tendance fortement haussière des dépenses de gestion et d'indemnisation des crises depuis 2018

[Selon le think tank I4CE](#), en 2022, hors dépenses de prévention des risques, les indemnisations de crise, sous forme de transferts aux entreprises, ont dépassé 2 Md€, entre influenza aviaire, crise porcine, gel, conséquences du Covid et invasion de l'Ukraine.

Les [notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes](#) permettent de retracer les dépenses en cours de gestion et l'ampleur de l'écart avec l'autorisation de la loi de finances initiale, année après année. Récurrent pour la mission Agriculture, **la sous-budgétisation des dépenses de crise a cette année atteint ses limites**, faute de loi de finances rectificative, ce qui a notamment mis en péril les autres politiques publiques portées sur le programme 206 et éprouvé les équipes de la direction générale de l'alimentation et des services déconcentrés.

Encore en 2024, les aides de crise en cours de gestion ont été nombreuses et sans commune mesure avec ce qui avait été voté en loi de finances initiale. **80 M€** ont ainsi été ouverts pour aider le secteur viticole, **50 M€** pour indemniser les éleveurs face à la maladie hémorragique épizootique (MHE), **75 M€** pour compenser la surmortalité liée à la FCO3 – puis 8 (cf. *infra*).

Or, comme le résume I4CE, en plus du préjudice moral subi par les agriculteurs en cas de crise, « **ces dépenses de crise ne sont satisfaisantes pour personne** : désespérément nécessaires à court terme pour soulager les trésoreries (en pompier), elles ne permettent pas de préparer et d'anticiper les évolutions futures en investissant davantage dans la résilience des exploitations agricoles et dans l'adaptation au changement climatique (en architecte) ».

Le déblocage en urgence de ces fonds soulève par ailleurs la question du bon emploi des deniers publics et des effectifs du ministère, les auditions ayant permis aux rapporteurs de relever plusieurs erreurs dans le calibrage de ces aides conçues dans la précipitation :

- les indemnisations liées à l'influenza aviaire auraient reposé sur des estimations de population avicole comportant des marges d'erreur allant jusqu'à 30 % ;
- des épisodes de gel, de grêle, ou d'inondations ont pu donner lieu à des annonces d'indemnisation avant même qu'une évaluation précise ait pu être effectuée ;
- le besoin des éleveurs ovins face à la FCO3 et 8 a pu être estimé à 100 à 150 M€, alors que les 75 M€ initialement annoncés pour la FCO3 suffiraient finalement ;
- l'absence de plafonnement du [fonds d'urgence pour l'agriculture biologique](#) a été jugée source d'inefficacité et d'iniquité, par les acteurs du secteur, *a posteriori*.

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques, la ministre de l'agriculture a déclaré vouloir « dégager en loi de finances initiale des marges de manœuvre pour aider les agriculteurs face aux crises ». Aux yeux des rapporteurs, certaines dépenses préventives stratégiques pourraient au contraire éviter l'envolée de dépenses de crise accordées dans des contextes d'urgence qui rendent plus difficile leur évaluation.

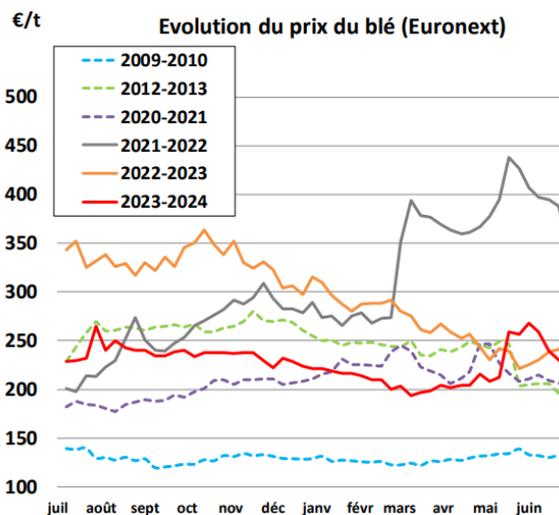
b) Faciliter le recours à la déduction pour épargne de précaution (DEP) et à l'assurance-récolte

La montée en charge progressive de l'assurance-récolte

Comme le Gouvernement s'y était engagé dans la loi portant réforme de la gestion des risques en agriculture, la contribution de l'État à l'assurance-récolte passe à 600 M€ cette année. Les conditions de succès de cette réforme ne sont toutefois pas toutes encore réunies : le système de la moyenne olympique ne couvre pas les agriculteurs contre un éventuel déclin tendanciel des rendements, le taux de pénétration est pénalisé par la sous-estimation des dégâts en prairie par les images satellitaires, et, **surtout, les assureurs n'ont toujours pas mis en place le « pool » de réassurance qu'ils sont pourtant tenus de mettre en place**. Le Haut Conseil pour le climat juge enfin que pour contrer le risque de maladaptation et mieux partager les risques entre acteurs, « *les aides (primes à l'assurance) pourraient être conditionnées à l'adoption de pratiques agricoles favorables à la résilience des exploitations (diversification culturale, allongement des rotations)* ».

Avec l'article 18 du projet de loi de finances (PLF), le Gouvernement tient la promesse d'une exonération de 30 % des sommes réintégréées après recours à la déduction pour épargne de précaution (DEP), « *lorsqu'elles sont utilisées pour faire face aux dépenses résultant directement* » d'un aléa sanitaire ou climatique (14 M€). Craignant toutefois que ces critères soient **trop restrictifs**, MM. Duplomb et Menonville proposent d'élargir le bénéfice de l'exonération aux sommes réintégréées pour faire face à un aléa économique (cours et coût des intrants fluctuants – cf. ci-contre).

Ils entendent en effet encourager le recours à cet outil, qui leur semble correspondre à une saine logique de **lissage des revenus** entre bonnes et mauvaises années. Le Haut Conseil pour le climat juge dans sa contribution que « **son renforcement semble pertinent pour la transition climatique du secteur** ».



Recommandation n° 1 : renforcer la déduction de précaution en étendant le bénéfice de l'exonération aux sommes réintégréées pour faire face à un aléa économique.

c) Profiter de l'étape critique de l'installation pour renforcer la résilience des exploitations

En parallèle de l'examen du projet de loi pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture (PLOA), les rapporteurs appellent à concrétiser certaines mesures de ce texte à même de renforcer la résilience des exploitations. En effet, « *la première protection contre les aléas relève de la bonne gestion des agriculteurs* » ([CGAAER-IGF 2017](#)).

1. Les rapporteurs déplorent d'abord la stagnation **de l'aide à l'installation-transmission en agriculture (AITA)** à 13 M€, alors que le précédent ministre de l'agriculture s'était engagé à la porter à 20 M€ pour accompagner notamment la mise en place du guichet unique « France installation transmission ». Les rapporteurs jugent en effet que l'installation est **un moment clé pour reconcevoir les exploitations afin de les rendre plus résilientes** face aux crises. Les candidats et nouveaux installés méritent un accompagnement initial qui soit à la hauteur. L'engagement de la ministre et le budget de l'État en seront plus tard récompensés.

Recommandation n° 2 : porter l'aide à l'installation-transmission à 20 M€ (soit + 7 M€).

2. Les rapporteurs entendent également financer **la préfiguration de l'aide au passage de relais**, que les rapporteurs Franck Menonville et Laurent Duplomb voulaient introduire de façon programmatique dans le PLOA. Cette aide transitoire (5 ans maximum) vise à favoriser **un tuilage entre des exploitants agricoles en fin de carrière en proie à des difficultés et de jeunes agriculteurs désireux de s'installer**. Elle prendrait la forme d'une allocation financière d'environ 1 100 €/mois (en référence au minimum de retraite à 85 % du Smic) et d'une prise en charge des cotisations sociales maladie et retraite de l'exploitant. En vitesse de croisière, elle représenterait une dizaine de dossiers par département et par an, pour une enveloppe totale d'environ 13 M€.

Pour les exploitations les plus en difficulté, dont les exploitants sont sujets au mal-être ou exposés à un risque de suicide, **la transmission peut être la clé d'une résilience retrouvée**.

Pour ne pas augmenter la dépense publique, les rapporteurs proposent de **réallouer à la préfiguration de ce dispositif les crédits non utilisés de l'aide à la relance des exploitations agricoles (Area)**, également fléchés vers les agriculteurs en difficulté, mais dont la sous-consommation est chronique, [comme l'a souligné le Sénat pendant plusieurs années](#).

Recommandation n° 3 : financer la préfiguration de l'« aide au passage de relais » à partir du reliquat sous-consommé de l'aide à la relance des exploitations agricoles (Area).

3. Une ligne de la planification écologique dédiée au **financement de diagnostics carbone** n'était programmée pour durer qu'un an mais a connu un succès au-delà des attentes : l'Ademe, chargée des appels à projets, a recueilli environ 73 M€ de demandes pour une enveloppe de 20 M€ en CP, témoignant des besoins critiques du secteur agricole en conseil et en accompagnement, déjà soulignés par les rapporteurs lors de l'examen du PLF 2024.

Cette ligne pourrait utilement être prolongée et élargie au financement de ce que les rapporteurs Franck Menonville et Laurent Duplomb [entendent renommer](#) « **diagnostics de viabilité économique et de vivabilité des exploitations** » (art. 9 du Plosarga). Le principe de la gratuité de cet outil d'aide à la décision et de reconception des exploitations, possible au regard du régime des États, paraît en effet indispensable aux trois rapporteurs.

Recommandation n° 4 : maintenir la sous-action « Diagnostic carbone » en l'étendant au financement des diagnostics de viabilité économique et de vivabilité des exploitations.

d) Mieux identifier les dépenses de prévention et de surveillance des aléas climatiques

[Le think tank I4CE propose de](#) compléter la maquette budgétaire de la Maafar par la création d'un **programme sur la « prévention et la surveillance des aléas climatiques »**, qui serait le miroir du programme 206 pour les aléas sanitaires. Les rapporteurs observent que **les crédits de la planification écologique sont aujourd'hui malaisément greffés au programme 206 et surtout au programme 149**, architecture qui est loin de garantir que la destination votée en loi de finances initiale soit pleinement respectée en cours de gestion.

Selon eux, un tel programme accueillerait logiquement la ligne transversale « accompagnement des agriculteurs à la transition », telle que proposée par Chambres d'agriculture France. D'après la Cour des comptes, une telle ligne financerait utilement **une veille sur l'interaction entre changement climatique et risques sanitaires**, afin de prévenir les effets du réchauffement et des sécheresses sur les risques biotiques et les maladies vectorielles sur les animaux de rente et les végétaux.

Amendement n° 1 : créer un programme « Prévention et surveillance des aléas climatiques », intégrant une composante « Accompagnement à la transition » de 8 M€.

e) Des filières plus structurées pour accroître la résilience économique de la ferme France

Face aux vulnérabilités intrinsèques du secteur agricole, sa résilience – qui allie robustesse, adaptabilité à moyen terme et capacité d'innovation à long terme – doit être renforcée. S'agissant des lignes de la planification écologique dédiées à la structuration de filières dans lesquelles la France accuse un important déficit commercial (plan de souveraineté fruits et légumes, plan protéines), les rapporteurs appellent à **définir une trajectoire réaliste et stable afin de ne pas déstructurer les filières par des à-coups** liés à l'annualité budgétaire.

Face à la crise conjoncturelle traversée par l'agriculture biologique, ils proposent de **réallouer les montants non consommés de l'aide à la conversion vers un crédit d'impôt bio réformé, qui ciblerait les agriculteurs au-dessus d'un montant de chiffre d'affaires**. Par ailleurs, les rapporteurs soulignent la logique punitive et insuffisamment accompagnatrice dont témoigne la conjonction du passage de la ligne « stratégie de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires » de 250 à 161 M€ (en AE et CP) d'une part, et de la hausse mécanique du produit de la redevance pour pollutions (RPD), liée à l'inflation, d'autre part.

Amendement n° 2 : alors que la situation est particulièrement tendue en Martinique, pour améliorer à la fois le pouvoir d'achat et la compétitivité des filières outre-mer, augmenter de 8 M€ le financement du régime spécifique d'approvisionnement (RSA), aide qui permet la compensation des coûts liés au fret maritime dans les Outre-mer.

B. SOLDER LA MAUVAISE ANTICIPATION DES CRISES SANITAIRES PASSÉES ET RÉFLÉCHIR À UNE REFORTE COMPLÈTE DE NOTRE VEILLE SANITAIRE

a) Solder l'anticipation défailante des crises sanitaires passées par de justes indemnités

Lors de son premier déplacement officiel, au Sommet de l'élevage, la ministre de l'agriculture Annie Genevard a débloqué **un fonds d'urgence de 75 M€** pour indemniser la surmortalité des ovins liée à la fièvre catarrhale ovine de sérotype 3 (**FCO3**). La doctrine gouvernementale excluait néanmoins la prise en charge par ce fonds des pertes pour les bovins, ainsi que de la FCO8 et de la maladie hémorragique épizootique (MHE), considérées comme endémiques et non émergentes – à ce titre, les pertes liées à ces maladies devaient, selon la doctrine du gouvernement, être indemnisées *via* le fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux (FMSE), fonds professionnel cofinancé par l'État à 65 %.

Devançant la requête unanime des rapporteurs, **la ministre de l'agriculture a toutefois annoncé, devant la commission des affaires économiques, l'ouverture du fonds d'urgence à la FCO8 pour les ovins**. Selon les rapporteurs, le sérotype qui s'est propagé en 2024 à la faveur de conditions météorologiques clémentes pour les culicoïdes, est en effet plus virulent que celui qui était déjà présent à basse intensité depuis quinze ans sur le territoire.

En parallèle, les éleveurs ayant perçu des indemnités dans le cadre de crises sanitaires devraient bénéficier, selon les rapporteurs, d'une exonération sur ces montants – au-delà du simple étalement prévu à l'article 75-0 A du code général des impôts –, sous réserve qu'ils s'engagent « à *en réinvestir l'intégralité dans le renouvellement du cheptel ou dans la reconstitution des plantations détruites* ». L'objectif est d'éviter une décapitalisation contrainte par la répétition d'aléas sanitaires.



Recommandation n° 5 : étendre le fonds d'urgence à l'indemnisation des pertes directes liées à la FCO-8 en ovine (à enveloppe constante de 75 M€) et exonérer ces aides d'impôt.

b) Gestion de crise : améliorer le partage des données et optimiser nos capacités d'équarrissage

Selon tous les acteurs entendus, une difficulté récurrente rencontrée dans la gestion des crises sanitaires a trait aux **défaillances de centralisation et de partage des données** :

- Ainsi, les données consolidées de surmortalité auraient été déduites des tonnages d'équarrissage, ce de façon d'autant plus incompréhensible que les éleveurs doivent, eux, déclarer toute entrée ou sortie de leur exploitation dans les sept jours, procéder au bouclage des animaux et tenir à jour leur passeport.
- Au sujet des bovins, le FMSE s'est plaint, pour sa part, de ne disposer des données de la BDNI (base de données nationale d'identification) et de SIGAL, base de données miroir de la DGAL, que de façon indirecte, en passant par FranceAgriMer.

- Des mouvements d'animaux de Nouvelle-Aquitaine vers les Pays de la Loire sont en cause dans la déclaration de nouveaux foyers de maladie hémorragique épizootique (MHE). Pour cette même maladie, l'administration a dû procéder manuellement à un inventaire des vétérinaires exerçant dans la « bande tampon » au sein de laquelle la vaccination, qui reste volontaire, a été rendue gratuite.

Le PLF 2025 prévoit 7,4 M€ pour moderniser le RESYTAL (SI de la DGAL) et 5,5 M€ pour le SINEMA (système informatique national d'enregistrement des mouvements des animaux), qui doit remplacer la BDNI, frappée d'« obsolescence technique » ([CGAAER, 2020](#)). Seulement 1 M€ serait consacré à la dématérialisation des passeports (DEMAT), qui doit aller de pair avec cette migration. En 2023, « le programme 206 n'a pas consommé les crédits ouverts pour la rénovation du système informatique lié à l'identification et la traçabilité des animaux vivants » ([note d'exécution budgétaire](#)). Or, au total, selon Chambres d'agriculture France, ce sont 15 M€ qui seraient nécessaires sur les 3 années à venir. Les rapporteurs appellent à rationaliser et à moderniser d'urgence ces systèmes d'information et bases de données, à passer vite aux passeports et boucles électroniques, et à préfigurer la mise en place d'un portail unique pour l'agriculteur.

Amendement n° 3 : acter la première tranche de financement de la « DEMAT » (5 M€).

Les rapporteurs ont été [alertés par le CGAAER](#) sur le **risque de saturation de nos capacités d'équarrissage** « hors temps de paix », au cas où se déclencheraient simultanément plusieurs crises d'ampleur dans l'élevage – par exemple si un foyer de peste porcine africaine s'était déclaré au plus fort de la crise de l'influenza aviaire en 2022, en plus des canicules. **Cette tension multiplie les risques de « suraccident » en matière de biosécurité.**

Les rapporteurs rappellent en outre que l'enfouissement en catastrophe de sous-produits animaux (cadavres de volaille) sur la « zone de pré-stockage temporaire sous contrôle » de Petosse en Vendée, en 2022, pourrait avoir coûté plus de 3 300 € la tonne (environ 15 M€ pour 4 500 t), alors que le coût habituel de traitement est plutôt de l'ordre de 300 € la tonne – c'est-à-dire le ratio habituel de 1 à 10 entre dépenses usuelles et dépenses de crise.

Pour que cela ne se reproduise pas, ils souhaitent financer des **surcapacités d'équarrissage**, et profiter du statut de risque « négligeable » retrouvé par la France à l'été 2022 en matière d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), en maintenant activables en cas de crise, de façon préventive, les lignes ainsi libérées (180 000 t/an). Pour autant, les associations **ATM** (animaux trouvés morts) compétentes pour chaque filière pourraient s'engager davantage dans la gestion de **crise**, au-delà du fonctionnement routinier du système d'équarrissage. De même, les quatre entreprises du secteur pourraient se coordonner afin d'**optimiser les délestages** sur d'autres usines, ce qui a pu faire défaut lors des pics récents.

Amendement n° 4 et recommandation n° 6 : maintenir sur fonds publics (2,1 M€) des surcapacités d'équarrissage, avant d'en transférer la charge aux interprofessions.

c) Ajouter un volet préventif au Fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux

Destiné à indemniser les pertes liées à une maladie animale ou végétale ou à un incident environnemental (art. L. 361-3 du code rural), le **fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux (FMSE)**, **abondé par des cotisations professionnelles et co-financé par l'État à hauteur de 65 %**, monte progressivement en charge depuis sa mise en place en 2013 - d'un montant total de 8 M€ en 2024, il serait porté à 15 M€ en 2025, à travers la ligne « fonds national de gestion des risques en agriculture » (programme 149).

Afin d'accompagner la montée en charge de ce fonds public-privé, les rapporteurs appellent son conseil d'administration, en lien avec les filières, à augmenter les cotisations demandées aux agriculteurs, aujourd'hui jugées dérisoires par un grand nombre d'acteurs. L'État devrait ainsi augmenter sa contribution dans le budget 2026 et pourrait en profiter pour **porter à 70 % la part de cofinancement**, ce qui est désormais permis par le droit de l'Union européenne.

Recommandations n° 7 et n° 8 : augmenter de 13,5 M€ les cotisations prélevées par les sections, ce qui irait de pair en 2026 avec une hausse de 31,5 M€ de la contribution de l'État (70 %), pour porter progressivement la capacité du FMSE à 60 M€ (+ 45 M€).

Les rapporteurs Laurent Duplomb et Franck Menonville souhaitent profiter de cet élan pour donner au FMSE un rôle plus stratégique, afin d'en faire un outil plus politique d'orientation de la veille sanitaire, au-delà de son simple rôle actuel de financeur.

Ils considèrent en effet que le FMSE a atteint la maturité suffisante pour que lui soit adjoint un pilier préventif. Le ministère de l'agriculture aurait du reste plaidé pour une telle orientation auprès de la DG concurrence de la Commission européenne, qui l'aurait à ce stade refusé en raison de lignes directrices en lien avec le bilan de santé de la PAC.

S'agissant de son volet animal, le FMSE pourrait ainsi utilement financer une politique de prophylaxie, que les rapporteurs ne jugent plus à la hauteur sur les dernières années, en contribuant à assurer le maillage territorial des vétérinaires sanitaires spécialisés élevage – au besoin par la mise en place d'équipes mobiles sur le modèle de la sécurité civile – et en contribuant plus largement à l'achat de vaccins, à des audits de biosécurité, et à la formation.

Recommandation n° 9 : intégrer un pilier de veille et de prévention au FMSE.

d) Ouvrir la réflexion sur une refonte plus globale de notre gouvernance de surveillance sanitaire

Dans le cadre des Assises du sanitaire annoncées par la ministre pour le premier trimestre 2025, et en recherchant autant que possible des solutions partagées, comme le recommande le CGAAER, les rapporteurs Laurent Duplomb et Franck Menonville souhaitent ouvrir une **réflexion** sur une **rationalisation** de la gouvernance territoriale de la surveillance sanitaire, qui **intégrerait les groupements de défense sanitaire (GDS) aux chambres d'agriculture**, ainsi que, par parallélisme, les Fredon, qui jouent le même rôle pour la santé des végétaux.

C. L'ARDENTE OBLIGATION D'UN FINANCEMENT PÉRENNE DU PLAN DE RENOUVELLEMENT FORESTIER

a) Investir dans l'adaptation des forêts au changement climatique est rentable à long terme

La filière forêt-bois a **unaniment salué** le rétablissement d'un fonds pérenne de renouvellement forestier, qu'elle demandait depuis 1999 et l'arrêt du Fonds forestier national (FFN). Après l'engagement de 203 M€ **via France Relance**, [ayant permis la reconstitution de 47 000 ha de forêts](#), la continuité de ce fonds est assurée par **France 2030**, que relaiera ensuite **France Nation Verte** (planification écologique) sur le programme 149.

Devant certaines critiques d'associations environnementales [ensuite étayées par la Cour des comptes](#), et à des fins de sage gestion économique, une part d'**écoconditionnalité a permis d'améliorer l'efficacité du renouvellement** : des **obligations de diversification** (au moins deux essences-objectifs entre 4 et 25 ha et un minimum de trois au-delà) et de recours à des **outils d'aide à la décision** forestière en fonction de projections climatiques, tels que BioClimSol et ClimEssences, ont été introduites dans les cahiers de charge de France 2030 [et de France Nation Verte](#). Le **financement des regarnis et de l'entretien** a aussi été ouvert.

Selon le département santé des forêts, le **taux de plantations en échec** [lorsqu'au moins 20 % de plants sont morts ou disparus] a cependant atteint **un niveau inédit de 38 % en 2022, année de sécheresses et de canicules**, contre 24 % en 2023, taux plus proche de la moyenne 2015-22 – elle-même largement au-dessus de la moyenne pré-2015. Or « *les températures caniculaires de 2018 et 2022, jugées aujourd'hui extrêmes, devraient être situées dans la norme d'ici la fin du siècle selon un scénario modéré d'émission de gaz à effet de serre* » ([Vitasse et al., 2023](#)). Cela **devrait alerter quant au risque que les conditions de plantation deviennent durablement moins propices et inciter à accélérer l'adaptation**.

Enfin, après 509 M€ d'AE en 2024, tout doute quant à la continuité de l'engagement de l'État pour la forêt affaiblirait le secteur privé, notamment le maillon des entrepreneurs de travaux forestiers (**ETF**), constitué en majorité d'entreprises unipersonnelles déjà confrontées à des difficultés de recrutement. À défaut, le secteur devra être soutenu dans dix ans, pour un coût sans doute bien plus élevé. Le nécessaire triplement de la production de **plants**, notamment via la hausse du nombre de vergers à graines qui mettent environ quinze ans à entrer en production, impose aussi de soutenir, dès à présent, la filière graines et plants.

Amendement n° 5 et recommandations n° 10 et 11 : porter l'enveloppe forêt de la planification écologique à 250 M€ (contre 228 M€ proposés dans le PLF), et sanctuariser les montants consacrés au renouvellement forestier ainsi que pour la filière graines et plants.

b) « Faire plus avec autant de moyens » : le défi proposé par les trois rapporteurs aux deux établissements publics chargés de la forêt en 2025

« Les moyens humains de l'Office national des forêts (ONF) apparaissent désormais insuffisants pour répondre aux missions croissantes qui lui sont assignées », a noté la Cour des comptes [dans un récent rapport d'initiative citoyenne](#). **La situation financière de l'ONF s'est nettement améliorée ces dernières années**, son endettement passant de 400 à 230 M€, dans un climat social plus apaisé – ses agents ont ainsi accepté que tout le résultat de l'établissement soit affecté au désendettement -, l'établissement contribuant même aux recettes d'impôt sur les sociétés de l'État. Aussi, les rapporteurs souhaitent avec la ministre revenir sur la baisse de son plafond d'emplois de 95 ETPT, qui ne permettait aucune économie budgétaire, l'ONF n'étant pas financé par une subvention pour charges de service public.

Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) avait vu ses effectifs maintenus dans le PLF initial, mais le Gouvernement a annoncé **une baisse de 13 ETPT** par amendement. Or, le CNPF s'est vu confier **des missions nouvelles** par la **loi d'initiative sénatoriale du 10 juillet 2023** sur les feux de forêt (cf. avis sur le PLF 2024). Les rapporteurs ne comprennent pas la cohérence d'une baisse au milieu d'une **trajectoire de 50 créations de postes** sur 3 ans (29 ETPT restants), *a fortiori* dans un contexte où le changement climatique nécessite des avenants aux documents de gestion durable et des prestations de conseil en plus.

Recommandation n° 12 et 13, amendement n° 6 : geler les plafonds d'emplois de l'ONF (+ 95 ETPT, gratuit) et du CNPF (+ 13 ETPT, 845 000 €) en 2025.

c) Des économies au moins égales à l'effort demandé, en levant des verrous extra-budgétaires

En contrepartie de l'effort demandé pour le renouvellement forestier, et afin d'**améliorer l'efficacité de la dépense publique pour des économies rapides et au moins équivalentes**, les rapporteurs proposent d'avancer sur **quatre chantiers** : un ciblage plus fin des dépenses par un surcroît d'animation locale (1), une mise en cohérence de politiques publiques (2), un assouplissement normatif (3) et une clarification réglementaire (4). Ces verrous extra-budgétaires sont **autant de coûts cachés, qui n'en sont pas moins réels**.

Le **premier chantier** résiderait dans une **mobilisation accrue des collectivités et des propriétaires privés isolés**, qui représentent respectivement 16 % et 75 % des surfaces boisées pour seulement 12 % et 59 % des financements de France Relance¹, alors que leurs forêts sont souvent, dans le quart nord-est, **les plus affectées par les dépérissements**. Cela permettrait à cadre réglementaire constant d'**augmenter la part des peuplements dépérissants** [considérés comme tels dès 20 % de sinistre dans France Relance, contre 40 % dans le label bas-carbone], par rapport aux peuplements vulnérables au changement climatique et surtout aux peuplements pauvres dans l'effort de renouvellement.

Peuplements sinistrés : **69 %** du montant déposé
Peuplements vulnérables aux effets du changement climatique : **7 %**
Peuplements pauvres : **24 %**

Bilan de France Relance

Sur 110 000 ha scolytés en France, 12 % seulement ont été reconstitués par France Relance, alors que le renouvellement de ces peuplements qui séquestrent moins voire émettent du carbone, est « **sans regret** » : l'investissement y est le plus rentable et le coût d'abattement de la tonne de carbone y est le plus faible, l'impact carbone y étant positif même à court terme – le « rattrapage » du déstockage de carbone est plus long pour les autres peuplements ([rapport IGN/FCBA](#)).

Dans ce même but de financement d'actions d'animation et d'ingénierie locales, les rapporteurs souhaitent **maintenir à niveau constant** – toujours une baisse en termes réels – **la contribution de l'État au Fonds stratégique forêt-bois (FSFB)**. Raboté de 3 M€ en CP (23 M€ contre 26 M€), il affiche **un fort effet de levier pour une dépense publique modique**.

¹ 30 % des crédits vont aux forêts domaniales pour 9 % des surfaces : le renouvellement en forêt domaniale concerne beaucoup les feuillus (chêne), en moyenne plus coûteux, et l'ONF assure des prestations plus fines pour le compte de l'État.

Amendement n° 6 et recommandation n° 14 : maintenir à niveau constant la contribution de l'État au fonds stratégique forêt-bois (3 M€ en AE et en CP), et l'orienter vers des actions d'information et d'ingénierie pour les Cofor et les propriétaires privés.

Le **deuxième chantier** a trait à la **correction du déséquilibre sylvocynégétique** qui s'amplifie, en particulier dans l'est de la France, chevreuils et grands cervidés étant friands, spécialement, des jeunes tiges de chêne et de sapin. Selon le [bilan du renouvellement forestier de France Relance](#), **28 M€, soit 14 % des 203 M€ engagés**, ont été consacrés aux mesures de **protection** contre le grand gibier, **six dossiers sur sept** incluant ces mesures (engrillagement, protections individuelles, répulsifs...). À cela s'ajoute l'impact des dégâts de gibier – non indemnisés en forêt – « **dont le coût, très difficile à évaluer, serait au moins équivalent** » à celui de la protection, selon Experts forestiers de France. Au total, selon le rapporteur **Franck Menonville**, dans les forêts scolytées de l'Argonne et du Verdunois, jusqu'à **50 % des crédits du renouvellement seraient consacrés à cette problématique**.

En plus de ponctionner une part significative du fonds de renouvellement, ce qui est un motif de profond découragement pour les sylviculteurs et **un gaspillage** d'argent public, ce déséquilibre empêcherait la survenue de 30 à 40 % des régénérations en forêt privée. Il réduit la **diversité** des espèces et induit des **contre-sélections** – le hêtre et l'épicéa, plus vulnérables au changement climatique, sont moins recherchés par les chevreuils. Les rapporteurs jugent donc, avec les auteurs du [rapport Objectif forêt](#), que restaurer cet équilibre est une « **condition impérative pour réussir l'adaptation et le renouvellement** » de la forêt.

Le **troisième chantier** consiste à faciliter les dérogations aux [arrêtés régionaux sur les matériels forestiers de production](#), dits « **arrêtés MFR** », pour permettre un approvisionnement en graines d'autres régions voire pays européens, pour autant qu'elles transitent par les pépinières françaises. En l'état, les difficultés ne semblent pas tant venir des [délais d'instruction](#) (de 19 jours à environ 2 mois dans les cas les plus complexes), que du principe même de devoir en passer par des dérogations, celles-ci étant amenées à se multiplier, « *la vitesse de migration [des arbres] demeur[ant] bien plus lente que la vitesse actuelle du réchauffement climatique* » ([Vitasse et al., 2023](#)). La question est complexe, le Comité technique permanent de la sélection (CTPS) fondant ses avis sur une recherche au long cours, pas toujours à même de fournir des conclusions fermes en temps utile. Une **conception non fixiste** mais dynamique de la nature doit toutefois inviter à l'expérimentation, prudente, de nouvelles essences, pour adapter plus vite la forêt française.

Le **quatrième et dernier chantier** réside dans la poursuite de la **sécurisation des ETF** au regard notamment de la réglementation « espèces protégées » (art. L. 411-1 du code de l'environnement), en lien avec l'article 13 du PLOA dépenalisant les atteintes non intentionnelles à l'environnement, ainsi que par des **actions de conseil et de formation**.

Recommandation n° 15 : concrétiser les pistes des Assises de la forêt et du bois pour rétablir l'équilibre forêt-gibier, par une concertation entre forestiers et chasseurs au sein d'un groupe de travail national technique et de comités paritaires sylvocynégétiques, afin de fixer des objectifs par massifs, que les plans de chasse seraient tenus de respecter.



Dominique Estrosi Sassone
Présidente de la commission
Sénateur des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)

[Commission des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20



Laurent Duplomb
Rapporteur
Sénateur de Haute-Loire
(Les Républicains)



Franck Menonville
Rapporteur
Sénateur de la Meuse
(Union Centriste)



Jean-Claude Tissot
Rapporteur
Sénateur de la Loire
(Socialiste, écologiste et républicain)

[Consulter le dossier législatif](#)

