

Cour des comptes



Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

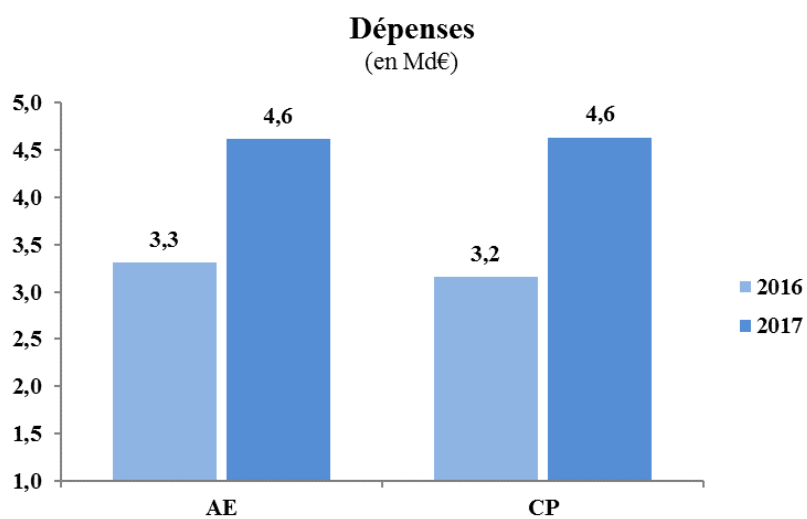
Programme 149 – Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières

Programme 206 – Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation

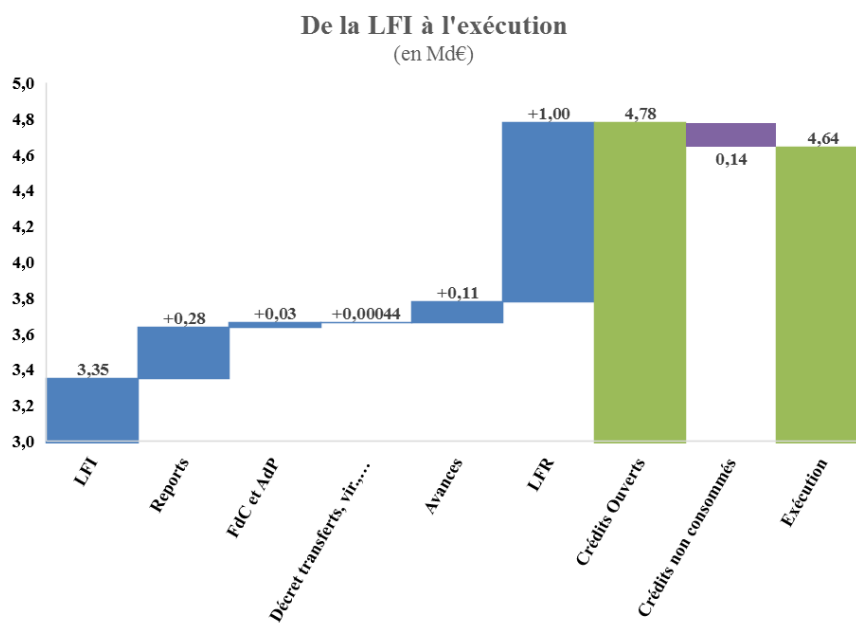
Programme 215 – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture

Synthèse

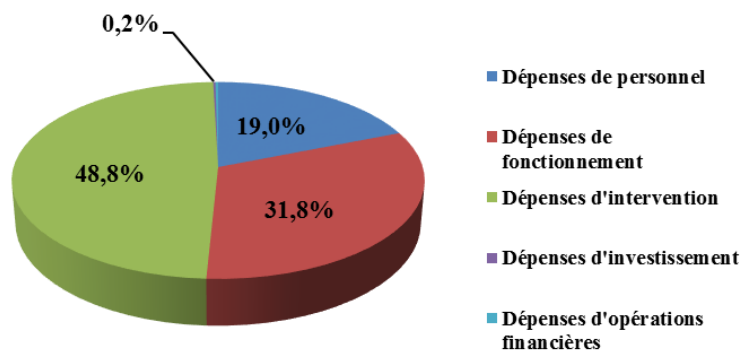
Les principales données de la mission

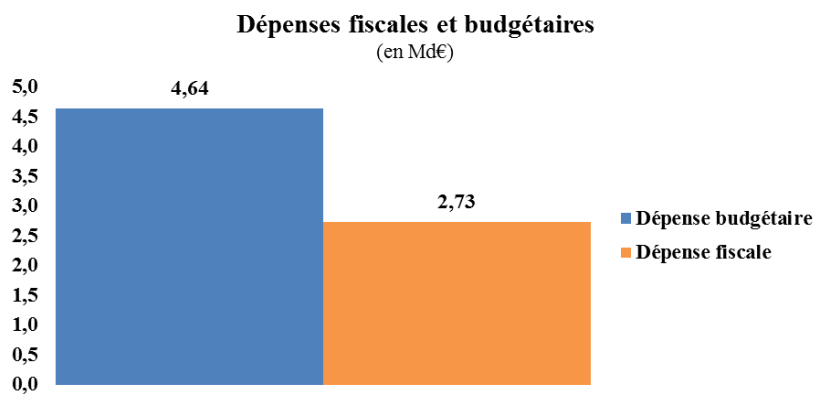


1,4 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature
(CP)

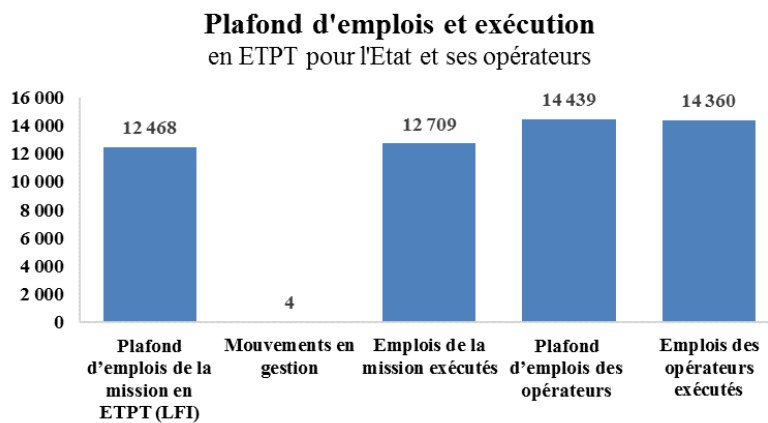




Nombre de dépenses fiscales : 36

Principaux opérateurs :

- Office national des forêts (ONF)
- Agence de services et de paiement (ASP)
- FranceAgriMer (FAM)
- Anses



Les principales observations

La mission AAFAR continue, comme lors des exercices précédents, de présenter une exécution particulièrement tendue et une soutenabilité durablement dégradée. Deux des trois programmes de la mission (149 et 206) ont en effet été exécutés très au-delà des crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI), avec respectivement + 1 107 M€ d'AE et 1 170 M€ de CP pour le 149 et + 126 M€ d'AE et 120 M€ de CP pour le 206.

L'ampleur des ouvertures intervenues en cours de gestion, soit par le biais des deux décrets d'avance (+ 124 M€ d'AE et 126 M€ de CP) soit par le biais de la loi de finances rectificative de fin 2017 (828 M€ d'AE et 1 004 M€ de CP) s'explique principalement par trois éléments :

- la récurrence, depuis plusieurs exercices, du poids des refus d'apurements dans le budget de la mission. L'absence de budgétisation de ces charges, dont une grande majorité était connue au moment de l'élaboration de la LFI, a lourdement pesé sur l'exécution du programme 149 ;
- l'occurrence de crises sanitaires, en particulier l'influenza aviaire, qui a impacté le programme 206 (gestion des foyers infectés) mais également le programme 149 (indemnisation des pertes économiques) ;
- le difficile pilotage de plusieurs dépenses d'intervention, dont les dispositifs d'allègements de cotisations sociales et ceux relatifs au soutien de filières en difficulté.

Ces éléments ont contribué au dépassement de la LFI à hauteur de 1,2 Md€ d'AE et 1,3 Md€ de CP, soit 136 % et 139 % des AE et CP ouverts. Ces dépassements représentent 87 % de l'hypothèse basse des risques budgétaires identifiés dans l'audit des finances publiques de juin 2017, dont la plupart se sont donc matérialisés en cours de gestion.

La problématique récurrente des refus d'apurement

Comme en 2015 et en 2016, les sommes exigibles au titre des refus d'apurement communautaires continuent de peser lourdement sur l'équilibre et la soutenabilité de la mission. Après 357,5 M€ payés en 2016 au titre des décisions *ad hoc* 47, 49, 50 et 51, plus de 721 M€ ont été réglés en 2017 et financés intégralement par ouverture de crédits en LFR de fin d'année. La troisième tranche et dernière de la décision *ad hoc* 47 n'avait en effet pas été inscrite en LFI pour 2017. Environ 200 M€ sont d'ores et déjà anticipés sur l'exercice 2018.

Ces montants sont en augmentation sensible depuis 2014 et pèsent lourdement sur le programme 149. Le plan FEAGA, mis en place en 2015 avec l'objectif de réviser les modalités de versement des aides agricoles, poursuit donc son déploiement.

Une budgétisation imparfaite des dépenses d'intervention

Au niveau de la mission, les dépenses d'intervention s'établissent à 2 004,3 M€, soit 43,2 % des CP totaux (contre 34 % en 2016). Cette évolution traduit notamment la montée en puissance des dispositifs sociaux.

La LFI 2017 est dépassée de 254,7 M€, soit plus de 15 %. Cette exécution très tendue s'explique notamment par les actions relatives aux dispositifs sociaux du programme 149 (987 M€ au total) et aux dépenses d'intervention liées aux crises sanitaires (222 M€ sur les programmes 149 et 206). Ainsi, plusieurs dispositifs continuent d'être structurellement sous-budgétisés : dotés de 915,5 M€ en LFI, dont 477,5 M€ au titre des allègements « maladie » et 430 M€ pour le TO-DE, ces dispositifs ont été exécutés à hauteur de 987 M€, soit un dépassement de 71,5 M€. La sur-exécution s'établit à 71,5 M€, en dépit d'un rebasage du dispositif TO-DE de 39 M€ intervenu en LFI 2017¹.

Les crises sanitaires et économique (filière de l'élevage notamment) ont également entraîné des tensions majeures sur le programme 149 : les crédits d'intervention en faveur des filières agro-alimentaires dépassent la programmation de 21,5 M€ en AE et 29 M€ en CP, à 90,3 M€ d'AE et 98,2 M€ de CP, dont 27 M€ d'AE et 23,5 M€ de CP pour le plan en faveur des filières laitières et viande bovine.

Sur le programme 206, les dépenses d'intervention augmentent sensiblement par rapport à 2016 : elles passent de 58,7 M€ à 97 M€, notamment du fait de la forte hausse des dépenses relatives à la gestion des maladies animales (+ 38,2 M€, soit la quasi intégralité de la hausse observée sur le programme).

¹ L'exécution du dispositif TO-DE est conditionnée par le niveau de l'emploi saisonnier, lui-même affecté par l'évolution des cycles économiques et les aléas climatiques et sanitaires. Il est donc difficile d'évaluer précisément les crédits nécessaires pour un exercice donné au moment de l'élaboration du PLF. Les montants remboursés à la CCMSA se fondent par ailleurs sur des estimations provisoires en fin d'année, le montant effectivement remboursé aux exploitants étant notifié par la CCMSA après la fin de l'exercice (en mars 2018 s'agissant des dépenses 2017).

Des dépenses de fonctionnement des opérateurs en hausse

Les dépenses sont globalement maîtrisées, même si les opérateurs principaux sont également affectés par les crises sanitaires et tensions sur les dispositifs d'intervention. Le montant de SCSP versé augmente de 0,44 %, et les produits attendus des ressources affectées aux opérateurs sont en baisse de 1 %. La masse salariale diminue de 0,5 % par rapport à la LFI 2016, le schéma d'emplois (-125 ETP) compensant une hausse des emplois non plafonnés (+ 5 %) et les effets du GVT. Les dépenses de fonctionnement prévues en LFI 2017 augmentent de 2,4 % par rapport à la LFI 2016 mais sont quasi stables par rapport à l'exécution en 2016 (+ 0,8 %).

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Le MAA n'a que très partiellement mis en œuvre les recommandations formulées par la Cour au titre de l'exercice 2016 (deux mises en œuvre incomplètes, deux absences de mise en œuvre). Trois d'entre elles, de nouveau non mises en œuvre ou mises en œuvre de façon incomplète en 2017, ont été reprises dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics (recommandations n° 1, 2 et 4).

Recommandation n° 1 : absence de mise en œuvre. En effet, la loi de finances initiale pour 2017 n'a pas inscrit la tranche 2017 des refus d'apurement prononcés à l'encontre de la France au titre de la décision *ad hoc* 47. Cette charge était pourtant certaine.

Recommandation n° 2 : mise en œuvre partielle. Malgré un rebasage partiel des crédits relatifs aux exonérations de cotisation TO-DE, ce dispositif continue de présenter une forte sur-exécution, récurrente depuis plusieurs exercices. La dette contractée vis-à-vis de la MSA s'établit à 64,2 M€ fin 2017.

Recommandation n° 3 : mise en œuvre partielle. L'évaluation des dépenses fiscales demeure très limitée et insuffisamment systématique. En 2017, seuls sept dispositifs ont été évalués, sur un périmètre financier réduit.

Recommandation n° 4 : absence de mise en œuvre. Le programme 149 est toujours adopté en anticipant la levée de la réserve de précaution

(dégel intégral en 2017, maintien de sous-budgétisations importantes voire absences de budgétisation).

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Recommandation n° 1 : inscrire en loi de finances initiale les décisions de refus d'apurement connues au moment de son élaboration (recommandation réitérée).

Recommandation n° 2 : procéder à un nouveau rebasage du dispositif TO-DE (recommandation réitérée).

Recommandation n° 3 : modifier la maquette de performance de manière à mieux rendre compte des performances liées aux délais, à la simplicité et à la fiabilité des paiements des aides de la PAC.

Recommandation n° 4 : adopter une programmation budgétaire qui n'anticipe pas la levée de la réserve de précaution (recommandation réitérée).

Recommandation n° 5 : poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales de la mission (recommandation réitérée).

Sommaire

Introduction.....	11
1 LA MAITRISE DES DEPENSES	12
1.1 La programmation des crédits initiaux	12
1.2 La gestion des crédits : une situation qui demeure extrêmement tendue	15
1.3 L'évolution de la dépense	19
1.4 La soutenabilité budgétaire	21
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	23
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	23
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement de l'État	24
2.3 Les dépenses d'intervention	25
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières..	28
2.5 Le financement des opérateurs	28
2.6 Les programmes d'investissement d'avenir (PIA)	32
2.7 Les dépenses fiscales.....	33
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	36
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	36
3.2 La démarche de performance	37
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	40
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	40
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	41

Introduction

LFI : 3,38 Md€ AE ; 3,35 Md€ CP ;
Crédits ouverts : 4,74 Md€ AE ; 4,78 Md€ CP
Exécution : 4,62 Md€ AE ; 4,64 Md€ CP
Dépenses fiscales : 36 - Montant estimé : 2,73 Md€
Plafond d'emplois en ETPT : 12 826 ; Exécution : 12 709.
Opérateurs : 10 rattachés à la mission ; Plafond d'emplois : 14 439 ; exécution : 14 360

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) comprend :

- **le programme 149** - *Économie et développement durable des entreprises agricoles, agro-alimentaires et forestières* (2,22 Md€ d'AE et 2,19 Md€ de CP en LFI 2017). Ce programme résulte de la fusion, en 2017, des anciens programmes 149 – *Forêts* et 154 – *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* ;
- **le programme 206** - *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* (508 M€ d'AE et 506 M€ de CP) ;
- **le programme support 215** - *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* (654 M€ d'AE et 653 M€ de CP).

Si, contrairement à l'année 2016, les crédits de la mission intègrent désormais les compensations d'exonérations de cotisations maladie (477,5 M€), ils ne représentent qu'une part minoritaire des concours publics à l'agriculture. S'y ajoutent en effet ceux de l'Union européenne (9 Md€). Les dépenses fiscales sont quant à elles évaluées à 2,73 Md€.

La réforme de la politique agricole commune a permis à la mission de réaliser des économies, par la prise en charge par le budget européen de certains dispositifs et une amélioration des taux de cofinancement communautaire pour d'autres. La mission reste toutefois marquée par l'occurrence de crises, qui continuent de peser sur son exécution : crise de l'élevage (plan de soutien à l'élevage, fonds d'allègement des charges), crises sanitaires (influenza aviaire, FCO) ou crise climatique (sécheresse, inondations). L'équilibre de la mission est également lourdement impacté par les refus d'apurement, en particulier par la décision *ad hoc* 47 qui a contraint la France à rembourser 1 078 M€ entre 2015 et 2017.

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 D'importantes évolutions de périmètre

La mission a connu d'importants changements de périmètre par rapport à 2016. Ainsi, à la demande notamment des préfets de région, les programmes 149 (Forêts) et 154 (Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires) ont fusionné pour former le nouveau programme 149 (*Économie et développement durable des entreprises agricoles, agro-alimentaires et forestières*). Cette fusion permet notamment de consolider au sein d'un seul et unique programme l'ensemble des crédits déployés et pilotés par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE).

La mission voit surtout le rattachement de 477,5 M€, attribués au programme 149 au titre de la compensation de la réduction de 7 points de cotisations maladie des exploitants agricoles (convention « AMEXA »). Le programme, dont l'exécution est structurellement tendue, supporte désormais 915 M€ au titre de compensations d'exonérations de cotisations (TO-DE et AMEXA). Les compensations d'exonérations, en vigueur depuis février 2016, ont été financées par affectation de fiscalité en 2016. Ce rattachement est toutefois transitoire, puisqu'à partir de 2018, ces crédits basculeront dans le droit commun des compensations d'exonération de cotisations. Le même basculement devrait intervenir en 2019 pour le dispositif TO-DE.

Entre 2016 et 2017, les crédits ouverts en LFI progressent donc fortement, passant de 2 717,2 M€ à 3 346,3 M€, soit une hausse de 23 %. Cette augmentation de 629,1 M€ est principalement portée par le programme 149 (+ 618,9 M€ soit + 39 %) et découle à 78 % de la réintégration des exonérations de cotisations.

Tableau n° 1 : Tableau de passage de la LFI 2016 à la LFI 2017

en M€	LFI 2016	Mesures de périmètre et de transfert	Tendanciel	Mesures nouvelles	Amendements	LFI 2017
<i>T2 hors CAS pensions</i>	617,2	-12,5	-2,3	23,0	-0,1	625,3
<i>CAS pensions</i>	242,7	-5,6	0,01	6,1	-0,02	243,2
HT2	1 857,3	467,3	112,7	54,6	-14,0	2 477,8
P149 (+P154 en 2016)	1 569,0	473,5	114,2	44,3	-13,1	2 187,9
P206	200,3	0	6,6	3,4	-0,1	209,4
P215	88,0	-6,2	-8,0	6,8	0,00	80,6
Total mission hors CAS pensions	2 717,2	449,2	110,4	83,6	-14,2	3 346,3

Source : MAA

1.1.2 Une programmation excessivement optimiste et partiellement insincère

À périmètre constant² et hors titre 2, les ouvertures de crédits augmentent de 8 % en CP au niveau de la mission, de 9 % sur le programme 149 et de 5 % sur le programme 206. Seul le programme 215 présente des ouvertures en LFI 2017 inférieures au niveau de 2016 (- 1 %).

Si, compte tenu de l'ampleur des impasses rencontrées lors de l'exécution 2016, liées aux sous-budgétisations importantes et aléas, certains dispositifs ont bénéficié d'ouvertures de crédits en hausse en 2017, de nombreuses impasses ont été *de facto* reconduites en LFI 2017.

Sur le programme 149, les CP progressent de 145,4 M€ par rapport à la LFI 2016. Le dispositif TO-DE a été doté de 39 M€ supplémentaires (soit 430 M€ avant mise en réserve), les CP relatifs au dispositif de modernisation des exploitations de 36,8 M€, les MAEC de 14,4 M€ en AE et 20,2 M€ en CP et l'ICHN est revalorisée de 8 M€. Enfin, une aide complémentaire de 28 M€ a été accordée à la filière sucre des DOM³.

Sur le programme 206, la hausse des ouvertures par rapport à la LFI 2016 s'établit à 10,2 M€ en AE et 9 M€ en CP (+ 5,1 % en AE et + 4,5 % en CP). Les dispositifs ayant bénéficié d'augmentation concernent en particulier le renforcement du plan de surveillance de la bactérie *Xylella Fastidiosa* (+ 4,8 M€ en AE et en CP) ou la gestion des maladies animales.

² Hors allègements de cotisations sociales (soit 480 M€).

³ Mesure d'accompagnement de la fin des quotas sucriers à compter du 1^{er} octobre 2017.

Ces évolutions de LFI 2016 à LFI 2017 ne suffisent toutefois pas à apprécier la sincérité de l'exercice de programmation initiale des crédits pour 2017.

D'une part, il convient de rappeler que dans le cadre de la NEB 2016, la programmation 2016 avait été critiquée au regard de sa sincérité et de sa soutenabilité : les crédits ouverts avaient diminué de 12 % par rapport à la LFI 2015 et plusieurs dispositifs n'avaient pas fait l'objet d'ouvertures de crédits pour 638 M€ au moins⁴. Hors titre 2, les crédits ouverts en LFI 2017 restent ainsi inférieurs aux crédits ouverts en LFI 2015, en dépit des exécutions particulièrement tendues des exercices 2015 et 2016.

Tableau n° 2 : Crédits ouverts en LFI pour 2015 à 2017

<i>En M€, HT2</i>	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017
AE	2 184,6	1 927,5	2 037,6
CP	2 006,3	1 857,3	2 000,3

D'autre part, et comme en 2015 et en 2016, la LFI pour 2017 n'a prévu aucune ouverture de crédits au titre de dépenses prévisibles et, pour certaines inéluctables. C'est tout particulièrement le cas des refus d'apurement : la décision *ad hoc* 47 a été notifiée à la France en 2015 pour un montant de 1 078 M€, payable en trois tranches de 359,4 M€ de 2015 à 2017. En dépit de son caractère certain et exigible, la 3^e tranche de 359,4 M€ n'a pas fait l'objet d'ouvertures en LFI 2017 (*cf. annexe n° 2*). C'est également le cas du FNGRA, qui depuis plusieurs années n'est pas abondé en LFI et dont le fonds de roulement avait été prélevé à hauteur de 255 M€ en LFR 2015⁵. Sur le programme 206, aucun crédit n'a été ouvert au titre du contentieux sur les retraites des vétérinaires sanitaires, alors que le stock de dossiers pendant est désormais connu et que la capacité annuelle à traiter ces dossiers est de l'ordre de 100 à 150⁶. En 2017, 325 protocoles ont été signés et 316 payés, pour un montant total de 19,6 M€ (intégralement financés par des ouvertures en gestion). Depuis le règlement de ces dossiers, 66,6 M€ ont été réglés sur le budget du programme 206 sans avoir fait l'objet d'ouvertures en LFI.

⁴ Voir NEB AAFAR 2016. Il s'agit notamment des MAEC (225 M€ en 2015), des prêts bonifiés (53 M€) ou de la 2^e tranche de la décision *ad hoc* 47 (59,4 M€ + 300 M€ payés en LFR 2015).

⁵ Aucun crédit n'a été ouvert en LFI au titre du FNGRA en 2015, 2016 et 2017. L'exécution du FNGRA s'était pourtant établie à 104 M€ en 2015 et 86,1 M€ en 2016.

⁶ Voir rapport décret d'avance 2017.

Enfin, d'autres dispositifs ont été, comme pour les exercices de programmation précédents, sous calibrés. Malgré un rebasage de 39 M€, le dispositif TO-DE continue d'être sous-budgétisé, notamment au vu de son exécution passée : 430 M€ ont été ouverts en LFI 2017 avant mise en réserve, tandis le dispositif a été exécuté à hauteur de 462,5 M€ en 2015 et 465 M€ en 2016. C'est également le cas du Fonds d'allègement des charges (FAC), budgétisé à hauteur de 1,6 M€ de CP et qui, en raison des mesures de soutien à l'élevage notamment, avait été exécuté à hauteur de 51,6 puis 120 M€ en 2015 et 2016 respectivement.

La budgétisation de la mission AAFAR, et en particulier des programmes 149 et 206 n'apparaît donc pas sincère, compte tenu des informations disponibles au moment de l'élaboration de la LFI. Cette budgétisation imparfaite explique, sans même prendre en compte les événements imprévisibles survenus en cours d'exercice, l'insoutenabilité de la mission (*cf. infra*). **Ces deux programmes avaient d'ailleurs reçu un avis défavorable du CBCM : celui-ci avait identifié des impasses sur le programme 149 à hauteur de 1 035 M€ d'AE et 1 059,3 M€ de CP avant dégel de la réserve.**

1.2 La gestion des crédits : une situation qui demeure extrêmement tendue

La gestion infra-annuelle des crédits au cours de l'exercice 2017 a été similaire, voire plus tendue encore que l'exercice 2016.

1.2.1 Une LFI très largement sur-exécutée

L'exécution 2017 s'établit à 4 616,5 M€ d'AE et à 4 636,4 M€ de CP, soit un dépassement des crédits ouverts en LFI de 1,2 Md€ d'AE et 1,3 Md€ de CP. Ce niveau de sur-exécution n'avait été atteint ni en 2015 ni en 2016, années pourtant déjà particulièrement tendues. Au niveau de la mission, les crédits consommés représentent ainsi 137 % des AE et 139 % des CP ouverts en LFI (contre 118,6 % et 116,2 % des AE et CP en 2016).

Tableau n° 3 : Synthèse de l'exécution de la mission

En M€ (T2 inclus)	Programme 149		Programme 206		Programme 215		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	2 221,8	2 187,9	508,2	505,7	653,7	652,7	3 383,6	3 346,3
LFR	827,9	1 004,3	0,0	0,0	-0,3	-0,3	827,6	1 004,0
Autres mouvements de crédits	365,8	264,2	128,3	130,8	9,8	3,7	504,0	398,7
Reports	375,0	273,4	7,5	8,2	5,7	3,3	388,2	284,9
Virements	-10,0	-10,0	10,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferts	0,8	0,8	0,1	0,1	-0,5	-0,5	0,4	0,4
Décrets d'avance	0,0	0,0	117,1	119,6	6,6	6,6	123,7	126,2
Répartitions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Annulations	0,0	0,0	-6,4	-7,0	-2,0	-5,8	-8,4	-12,8
Fonds de concours et attributions de produits	0,2	0,2	17,3	17,3	11,8	11,8	29,3	29,3
Total des crédits ouverts	3 415,7	3 456,6	653,7	653,8	675,0	667,9	4 744,4	4 778,2
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	0,0	0,0	-1,7	-1,7	-6,8	-6,8	-8,5	-8,5
Gel initial (a)	154,4	151,7	12,3	12,1	3,6	3,6	170,4	167,4
Surgels (b)	382,5	281,3	6,2	6,8	-3,7	-2,8	385,0	285,3
Dégels en gestion (c)	536,9	433,0	13,8	13,6	4,8	4,8	555,5	451,4
Annulation de crédits gelés (d)	0,0	0,0	6,4	7,0	2,0	2,8	8,4	9,8
Crédits disponibles	3 415,7	3 456,6	652,1	652,1	668,2	661,1	4 736,0	4 769,8
Crédits consommés	3 328,8	3 357,7	634,2	625,5	653,5	653,1	4 616,5	4 636,4

Source : MAA

Les points de tension concernent en particulier le programme 149, dont la programmation initiale était, comme indiqué *supra*, insoutenable : les crédits consommés représentent 150 % et 153 % des AE et CP ouverts en LFI (soit + 1 107 M€ d'AE et 1 169,9 M€ de CP). Les principales impasses ont concerné les dispositifs sociaux (TO-DE et exonérations de cotisations maladie) pour 71,5 M€⁷, le Fonds d'allègement des charges (FAC) pour 132 M€ d'AE et 131 M€ de CP dont 120 M€ au titre des mesures « Influenza aviaire », 27 M€ d'AE et 23,5 M€ de CP au titre du plan en faveur des filières laitières et bovines ainsi que 10,5 M€ au titre des prêts bonifiés et 9,5 M€ au titre du FNGRA.

Le programme a surtout été mis sous tension au titre du financement des refus d'apurement communautaires, pour 721 M€ au total en 2017 dont 359,4 M€ au titre de la décision ad hoc 47 (*cf. supra* et annexe n° 2). Il convient de noter que la décision *ad hoc* 55 (notifiée le 8 novembre 2017)

⁷ La facturation définitive de la CCMSA sur ces deux dispositifs pour 2017 s'élève à 959,8 M€ (516,4 pour le TO-DE et 447,4 M€ au titre des exonérations de cotisations maladie), inférieure aux 975 M€ versés par le MAA sur l'exercice 2017. La dette envers la CCMSA s'inscrit donc en recul de 19 %, à 64,2 M€.

était exigible au 8 janvier 2018. Elle a toutefois été payée par anticipation par ouverture de crédits en LFR pour 2017.

Enfin, et pour la troisième année consécutive, le programme 206 a également connu une exécution tendue : + 126,0 M€ d'AE et 119,8 M€ de CP, soit un niveau très supérieur au dépassement de 2016 (+ 69,4 M€ d'AE et + 65,2 M€ de CP). Les mesures d'urgence liées à l'épidémie d'Influenza aviaire expliquent une large part de cette sur-exécution importante : 72,9 M€ de dépassement au titre des analyses de laboratoire, frais vétérinaires, gestion des foyers et abattages et 10,7 M€ au titre de l'abattage de volailles dans les élevages contaminés.

La LFI n'a pas non plus été respectée en ce qui concerne les crédits de titre 2 : 868,5 M€ avaient été ouverts (dont 296,3 M€ sur le programme 206 et 572,1 M€ sur le programme 215) et 883,8 M€ ont été consommés, soit une sur-exécution de 1,8 %. Si elle apparaît moindre que celle observée en 2016 (+ 2,2 %), cette sur-exécution s'explique principalement par les dépenses de personnel entraînées par les crises sanitaires (prog. 149 et 206) et le contentieux relatif aux retraites vétérinaires (prog. 206) ainsi que par la poursuite, non prévue initialement, du plan FEAGA⁸ (prog. 215, *cf. infra*).

Enfin, et comme en 2016, une partie des crédits ouverts en fin de gestion 2017 sera reportée sur 2018 pour un montant total de 30,4 M€ d'AE et 89,9 M€ en CP sur le programme 149⁹.

1.2.2 Une réalisation des risques identifiés dans l'audit de 2017

L'audit des finances publiques de juin 2017 avait identifié plusieurs impasses sur la mission AAFAR et évalué les risques de sur-exécution à hauteur de 1,5 à 1,6 Md€ bruts, c'est-à-dire avant mobilisation de la réserve de précaution. Ces risques concernaient les refus d'apurement communautaires (à hauteur de 800 M€), la gestion et l'indemnisation de

⁸ Plan initié à la suite des importants refus d'apurement communautaire notifiés en 2015, qui vise notamment à revoir les modalités d'attribution des aides surfaciques (révision du registre parcellaire graphique, etc.). Ce plan a été validé par la Commission européenne le 28 novembre 2013.

⁹ Ils portent sur les aides grippe aviaires H5N8 (29 M€) dont le décaissement interviendra en 2018, le solde de la convention promotion viande bovine de qualité (3,5 M€) également attendu en 2018, le financement des dossiers FEADER 2007-2013 de l'ONF (1,4 M€) et les restes à payer ASP sur les PB et l'accompagnement à l'installation.

l'épizootie d'influenza aviaire (200 M€), le dispositif TO-DE (200 M€) et d'autres dispositifs d'intervention pour 400 M€.

Le dépassement de la LFI à hauteur de 1,3 Md€ de CP s'établit ainsi à 87 % de l'hypothèse basse¹⁰. Les risques identifiés se sont matérialisés sur les refus d'apurement (+721 M€), le dispositif TO-DE et les dispositifs sociaux dans leur globalité (+71,5 M€, voire + 144,7 avec la mise en réserve), ou sur l'épidémie d'IAHP (+ 234 M€).

1.2.3 Un schéma de fin de gestion particulièrement tendu

La réserve de précaution et les redéploiements internes n'ont permis de faire face ni aux dérapages importants de certains dispositifs ni aux sous-budgétisations.

La mise en réserve a été calculée en appliquant les taux de droit commun. Des exonérations de gel ont été reconduites¹¹ et ont conduit au report du gel correspondant sur d'autres lignes du même programme. Seule une partie résiduelle des crédits mis en réserve sur les programmes 206 et 215 a été annulée. Comme au cours des exercices précédents, l'intégralité de la réserve du programme 149 a été restituée.

Tableau n° 4 : Gestion de la réserve de précaution (HT2)

en M€ (HT2)	Programme 149		Programme 206		Programme 215		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
GEL INITIAL	154,45	151,74	13,78	13,58	6,51	6,43	174,74	171,72
Crédits surgelés	382,48	281,28	6,35	7,00	0,29	1,16	389,12	289,44
Crédits annulés	-	-	6,35	7,00	2,00	2,79	8,35	9,79
Crédits restitués	536,93	433,01	13,78	13,58	4,80	4,80	555,51	451,37
Solde	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : MAA.

Ce dégel intégral n'a pas permis de financer les impasses constatées en cours d'année sur les dispositifs les plus tendus (*cf. supra*) : celles-ci ont en effet été financées par décret d'avance (121,7 M€ d'AE et 126,2 M€ de CP, dont 24,8 M€ de crédits de titre 2) ainsi, surtout, qu'en LFR de fin

¹⁰ Ce dépassement ne prend pas en compte les reports de charges du TO-DE (reste à compenser à la MSA) de 79 M€.

¹¹ Programme 149 : Sur le volet agricole, exonération totale de gel pour les actions internationales, le fonds avenir bio et pour les crédits d'intervention des Offices (ODEADOM et CIOM) ; sur le volet forêt, exonération totale pour les missions d'intérêt général et le versement compensateur ONF (leur mise en réserve a été reportée sur la subvention exceptionnelle) et exonération partielle du gel pour le centre technique de la filière bois (FCBA).

d'année (827,9 M€ d'AE et 1 004,3 M€ de CP). Les crédits ouverts en gestion représentent 38 % des AE et 45 % des CP ouverts en LFI.

Les crédits ouverts en décret d'avance ont, sur le programme 206, été destinés à financer les actions relatives à l'épidémie d'Influenza aviaire (pour 73,6 M€ d'AE et 76,1 M€ de CP), à l'épidémie de tuberculose (12 M€ d'AE et de CP) ou encore aux salmonelles aviaires en élevage (5,9 M€ d'AE et de CP).

Les ouvertures en LFR ont été destinées, à hauteur de 721,1 M€ d'AE et de CP, à financer les refus d'apurement communautaires. Pour les décisions notifiées avant 2017 (c'est-à-dire l'ad hoc 47, notifiée le 16 janvier 2015), il s'agit d'une sous-budgétisation manifeste, récurrente depuis 2015. Les autres crédits ouverts en LFR ont couvert les décisions *ad hoc* 52, *ad hoc* 53, *ad hoc* 54 et *ad hoc* 55, notifiées en cours d'exercice 2017 à hauteur de 361,7 M€. Les crédits complémentaires (soit 106,8 M€ d'AE et 282,9 M€) ont financé le dispositif TO-DE pour 71,5 M€, les indemnités de la crise de l'influenza aviaire pour 35 M€ d'AE et 170 M€ de CP, ainsi que les mesures d'aides exceptionnelles prises en 2016 pour les filières lait, viande bovine et céréales pour 42 M€ de CP.

L'exécution du programme 149 a enfin été marquée par des difficultés de trésorerie : le financement des impasses les plus urgentes (FAC, dépenses d'intervention au titre de l'influenza aviaire) n'a pu être assuré que grâce au blocage des crédits d'autres dispositifs en début d'exercice, et dont les lignes n'ont été reconstituées qu'en LFR (TO-DE et apurements communautaires).

1.3 L'évolution de la dépense

1.3.1 Une exécution en nette hausse par rapport à 2016

À périmètre constant (hors dépenses de compensation des cotisations maladie), les crédits exécutés en 2017 ont augmenté de 37 % en AE et 47 % en CP par rapport à 2016. En retraçant le paiement en 2017 des crédits ICHN ayant l'objet d'un report de crédits de 2016 sur 2017 pour 256,2 M€¹², **cette hausse s'élève à 21 % en AE et 28 % en CP.**

Les dispositifs présentant les augmentations les plus significatives entre 2016 et 2017 sont majoritairement portés par le programme 149 : hors compensation des cotisations maladie, le programme voit son exécution progresser de 38 % en AE et 50 % en CP (hors paiement de l'ICHN 2016,

¹² Ce report avait minoré l'exécution 2016.

cette hausse s'élève à 25 % et 36 %). Les crédits relatifs aux refus d'apurements passent ainsi de 357,4 M€ à 721,1 M€ soit une hausse de plus de 100 %¹³. D'autres postes présentent des augmentations importantes, en particulier ceux liés à l'indemnisation de l'épidémie d'influenza aviaire (+ 12 % en CP pour le Fonds d'allègement des charges), aux crédits « sucre DOM » (+ 32 %) ou au dispositif TO-DE (+ 10 %).

Parmi les crédits en diminution par rapport à 2016, il convient de relever le FNGRA (passant de 86,2 à 9,3 M€), les prêts à l'installation (en cours d'extinction) ou, d'une manière générale, les crédits relatifs aux actions « forêt » de l'ancien programme 149, qui diminuent de 0,1 % en AE et de 1 % en CP.

Les crédits de titre 2, bien qu'exécutés au-delà de la LFI, sont en diminution par rapport à l'exécution 2016 : ils passent de 891,7 M€ à 883,8 M€, soit une baisse de 0,8 % reposant principalement sur un recul des contributions au CAS pensions de 2 %, la masse salariale diminuant de 0,6 %.

Les crédits consommés du programme 206 progressent quant à eux de 14 % par rapport à 2016. Cette hausse découle principalement des crédits engagés au titre de la gestion des foyers d'influenza aviaire (hors indemnisation hors foyers, portée par le programme 149). Seul le programme 215 enregistre une baisse par rapport à 2016, à hauteur de 4 %.

Il est toutefois à noter que, pris globalement, les crédits consacrés aux dispositifs de crise (soutien à l'élevage, filière laitière et gestion de l'épidémie d'IAHP) diminuent entre 2016 et 2017 : ils passent de 204,2 M€ à 172,4 M€.

1.3.2 Une norme fixée par la LPFP hors de portée

Comme pour l'exercice 2016, la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2014-2019 n'a pas été respectée : celle-ci prévoyait, pour la mission AAFAR, une norme fixée à 2,77 Md€ pour 2017, hors charges de la dette.

L'exécution 2017 (4,64 Md€ de CP dont 0,24 Md€ au titre du CAS pension et 0,03 Md€ au titre des fonds de concours et attributions de produit, soit 4,37 Md€) dépasse donc la norme de dépense de 61 %. À périmètre constant, c'est-à-dire hors compensation des exonérations de cotisations maladie, le dépassement s'établit à 44 %.

¹³ 300 M€ correspondant à la tranche 2016 de la décision ad hoc 47 avait toutefois été réglés par anticipation en LFR 2015, minorant l'exécution 2016 d'autant.

En CP (Md€)	2017
<i>Norme LPFP (a)</i>	2,77
<i>Périmètre et transferts (b)</i>	-0,06
Norme LPFP format 2017 (I=a+b)	2,71
<i>Exécution 2017 (c)</i>	4,64
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,03
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	0,24
Exécution 2016 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	4,37
Écart Exécution-LPFP (III=II-I)	+ 1,66

Source : MAA

1.4 La soutenabilité budgétaire

La soutenabilité de la mission AAFAR demeure profondément dégradée, du fait notamment des sous-budgétisations relevées en LFI 2017, comme en LFI 2016, et d'importants reports de charges.

Les reports de charges de 2017 sur 2018, s'ils diminuent par rapport à ceux constatés de 2016 sur 2017, demeurent préoccupants sur plusieurs dispositifs. C'est principalement le cas du TO-DE, dont 64,2 M€ non compensés à la MSA au cours des exercices précédents sont reportés sur 2018. C'est également le cas de l'indemnité viagère de départ (IVD), dont 23,9 M€ restent à compenser à la MSA et sont reportés sur 2018.

Le MAA indique, en outre, que 30,4 M€ d'AE et 89,9 M€ de CP ont été ouverts en fin de gestion 2017 sur le programme et ont été immédiatement bloqués. Ces crédits feront l'objet d'une demande de report sur 2018 et sont notamment destinés à financer les prêts bonifiés (46 M€), l'accompagnement à l'installation (10 M€), la grippe aviaire (29 M€), le FEADER (1,4 M€) et la crise laitière (3,5 M€).

Après avoir très fortement augmenté entre 2015 et 2016, les restes à payer se stabilisent, en particulier sur le programme 149. Ils progressent toutefois nettement sur le programme 206 (+ 9 M€ soit 18 %). Dans son avis sur la soutenabilité du programme 206, le CBCM avait relevé la progression constante des RAP sur ce programme (+20,3 M€ entre 2012 et

2016 et + 29 M€ entre 2012 et 2017). Le CBCM avait alors demandé qu'un « nettoyage des restes à payer soit effectué afin d'identifier la part correspondant à des engagements juridiques qui ne seront jamais soldés ». Cette demande a également été faite pour le programme 149, sur lequel le montant de restes à payer issus de l'ancien programme 154 est important (cf. tableau n° 5).

Depuis 2014, les restes à payer sont orientés à la hausse sur l'ensemble de la mission AAFAR (+ 13,1 %), notamment sur le programme 149 (+ 13,7 %) et sur le programme 206 (+ 38,2 %). Ils diminuent de 16,8 % sur le programme support 215.

Tableau n° 5 : État des restes à payer au 31/12

(en M€)	2014	2015	2016	2017	Évolution 2014 / 2017
Prog 149	1 616,5	1 717,6	1 866,5	1 837,5	+ 13,67 %
Prog 206	42,7	44,5	50,3	59,0	+ 38,20 %
Prog 215	64,6	57,0	54,2	53,8	-16,78 %
Total mission hors CAS	1 723,8	1 819,2	1 970,9	1 950,3	+ 13,14 %

Source : MAA

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Au sein du plafond d'emplois du ministère de l'agriculture (30 430 ETPT en LFI 2017), 12 468 ETPT sont affectés à la mission AAFAR¹⁴. Le plafond d'emploi de la mission poursuit sa baisse constatée depuis 2012, quoiqu'à un rythme réduit (- 138 ETPT soit - 1,1 % par rapport à la LFI 2016, contre - 5,4 % entre 2015 et 2016). L'effort porte principalement sur le programme 215, dont les effectifs diminuent de 204 ETPT (- 2,5 %). Le programme 206, après un recul de 3 % en 2016, connaît au contraire une légère augmentation (+ 66 ETPT, soit + 1,4 %) correspondant à la dernière tranche des 180 ETPT supplémentaires accordés entre 2015 et 2017 dans le cadre du plan de renforcement des effectifs en charge du contrôle sanitaire dans les abattoirs. Le plafond d'emplois des opérateurs (14 439 ETPT) est stable par rapport à la LFI 2016 (- 17 ETPT, soit - 0,1 %).

Comme en 2016, le plafond d'emplois n'a pas été respecté en gestion, nécessitant une augmentation de 358 ETPT en LFR. 52 recrutements ont été affectés à la gestion de la crise de l'influenza aviaire et 306 dans le cadre du plan FEAGA initié en 2015 et reconduit cette année encore. Le plafond d'emplois a finalement été exécuté à 12 826 ETPT, le schéma d'emploi s'établissant à - 149 (contre - 140 prévus en LFI, - 159 ETP en 2016 et - 173 ETP en 2015).

L'enveloppe de crédits titre 2 ouverte en LFI (868,5 M€, en hausse de 1 % par rapport à la LFI 2016) a été dépassée et a nécessité l'ouverture de 18,2 M€ de crédits pour le programme 216 et 6,61 M€ pour le programme 215 par le décret d'avance du 30 novembre 2017. Ces dépassements s'expliquent par les recrutements supplémentaires liés à la gestion de la crise d'influenza aviaire et l'instruction des aides PAC, ainsi que par le règlement d'indemnisations au titre des retraites dues aux vétérinaires ayant exercé un mandat sanitaire avant 1990, fortement sous-budgétisées en LFI.

¹⁴ Les missions MIES et MIRES, dotées de 2 788 ETPT pour le programme 142 et de 15 274 ETPT pour le programme 143, relèvent également du plafond d'emplois ministériel.

Si la masse salariale s'établit à 643,9 M€, en recul de 0,6 % par rapport à l'exécution 2016, les facteurs structurels sont orientés légèrement à la hausse, les effets du schéma d'emploi (- 8,5 M€) ne compensant pas ceux des mesures générales (+ 4,2 M€, dont 4,1 M€ liés au point d'indice), catégorielles (+ 4,4 M€, dont 4,1 relevant du protocole PPCR) et du GVT solde (+ 3,1 M€, en hausse après + 0,9 M€ en 2016). La sur-exécution de 3 % provient principalement des mesures diverses (+ 25,7 M€, dont 17 M€ d'indemnisation des vétérinaires et 7 M€ dans le cadre du plan FEAGA).

Les contributions au CAS Pensions s'établissent à 239,8 M€, en recul de 2 %.

2.2 Les autres dépenses de fonctionnement de l'État

Les autres dépenses de fonctionnement concernent essentiellement les programmes 206 et 215. L'analyse qui suit s'effectue hors refus d'apurement, imputés chaque année sur le programme 149 en LFR (721,1 M€ en 2017) et qui constituent la grande majorité de ses dépenses de fonctionnement.

En M€	LFI 2016		Exéc. 2016		LFI 2017		Exéc. 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Dépenses de fonctionnement à périmètre constant</i>	154,3	156,4	211,5	215,8	174,6	172,8	228,1	231,8
<i>Refus d'apurement</i>	0	0	357,6	357,6	0	0	721,1	721,1
Total	154,3	156,4	569,1	573,4	174,6	172,8	949,2	952,9

Source : MAA. Dépenses de fonctionnement hors refus d'apurements. Montant 2016 renseigné en format 2017 (périmètre constant).

Les autres dépenses de fonctionnement de l'État s'inscrivent en hausse en LFI 2017 par rapport à 2016 (+ 10 % en AE et + 6 % en CP) et connaissent à nouveau une sur-exécution importante (+ 34 % en CP, après + 37 % lors de l'exercice 2016). Cette évolution s'explique principalement par les dépenses portées par le programme 206 dans le cadre de la gestion des crises sanitaires survenues en 2017 dont les crédits sont en augmentation de 11,4 % en AE et 10,7 % en CP en LFI et connaissent une sur-exécution de 49,7 % en AE et 46,9 en CP.

Les crédits de fonctionnement du programme 215 connaissent, au contraire, une nouvelle baisse en AE (- 4,5 % entre l'exécution 2017 et 2016¹⁵) et une légère hausse en CP (+ 0,84 %).

Les actions engagées en matière de rationalisation des coûts de fonctionnement dans les domaines de l'immobilier, des achats et du fonctionnement courant du ministère se poursuivent. Le CBCM considère cette année encore que les efforts accomplis depuis 2012 laissent peu de marges d'économies, et que de nouvelles réductions pourraient induire un risque pour l'exercice des missions et se traduire par des reports de charges supplémentaires.

Une analyse spécifique des dépenses de fonctionnement consacrées aux refus d'apurement communautaires est présente en annexe n° 2.

2.3 Les dépenses d'intervention

Au niveau de la mission, les dépenses d'intervention s'établissent à 2 260,5 M€ de CP en 2017, soit près de 49 % des crédits totaux. Ils intègrent toutefois :

- la tranche 2016 de l'Indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN), dont les crédits 2016, soit 256,2 M€, avaient été gelés et reportés sur 2017 ;
- les 477,5 M€ de compensations d'exonérations de cotisations maladie (AMEXA).

Hors paiement de la tranche 2016 de l'ICHN, les dépenses d'intervention de la mission s'établissent à 2 004,3 M€, soit 43,2 % des crédits de paiement totaux (contre 34 % en 2016). Cette évolution traduit notamment la montée en puissance des dispositifs sociaux (+ 477,5 M€ sur le programme 149).

Par rapport à 2016, les crédits exécutés progressent de 1 197 Md€ (soit + 112 %), mais de 684,6 M€ (+ 52 %) après retraitement de l'ICHN¹⁶. La LFI 2017 reste dépassée de 254,7 M€, soit plus de 15 %. Cette exécution particulièrement tendue s'explique notamment par les actions relatives aux dispositifs sociaux du programme 149 (987 M€ au total) et aux dépenses d'intervention liées aux crises sanitaires (222 M€ sur les programmes 149 et 206).

¹⁵ Cette diminution marquée en AE s'explique par l'évolution des coûts de référencement des mutuelles, revu à la baisse lors du nouveau conventionnement survenu après l'élaboration de la LFI.

¹⁶ Intégration de 256,2 M€ à l'exécution 2016 et retrait d'autant à l'exécution 2017.

Tableau n° 6 : Dépenses d'intervention par catégorie (en M€)

En M€	LFI 2016	Exéc. 2016	Exéc. 2016 y.c. ICHN	LFI 2017	Exéc. 2017	Exéc. 2017 hors ICHN 2016
Dépenses de guichet	908,2	803,7	1 059,9	1 543,5	2 023,8	1 767,6
Dépenses discrétionnaires	235,9	259,8	259,8	206,1	236,7	236,7
Total des dépenses d'intervention	1 144,1	1 063,5	1 319,7	1 749,6	2 260,5	2 004,3

Source : MAA

Le programme 149 supporte 2 134,6 M€ de dépenses d'intervention dont 256,2 M€ au titre de l'ICHN 2016, soit 1 878,4 M€ après retraitement. Ces crédits représentent 56 % des CP du programme et 94 % de l'ensemble des dépenses d'intervention de la mission.

La LFI est dépassée de 209,7 M€ sur ce programme. Après retraitement de l'ICHN 2016, la dépense globale progresse de plus de 55 % par rapport à l'année dernière. Cette situation s'explique en premier lieu par l'intégration de 477,5 M€ au titre de la convention AMEXA (447,4 M€ en exécution) et par la poursuite du financement des dispositifs de crises économiques et sanitaires (paiement des mesures du plan de crise en faveur des filières laitières et viande bovine, des producteurs et des entreprises touchés par les deux épizooties de grippe aviaire H5N1 et H5N8, de la poursuite des mesures du plan de consolidation et de refinancement des exploitations agricoles ou du paiement des indemnités des producteurs touchés par la FCO et la mouche suzukii). Au total, les crédits consacrés à l'indemnisation de la filière avicole (hors mesures de gestion des foyers, portées par le programme 206), s'élèvent à 160 M€ sur le programme 149.

Le FAC présente notamment une sur-exécution de 132 M€¹⁷ par rapport au DRICE. Les crédits d'intervention en faveur des filières agro-alimentaires dépassent quant à eux la programmation de 21,5 M€ en AE et 29 M€ en CP, à 90,3 M€ d'AE et 98,2 M€ de CP, dont 27 M€ d'AE et 23,5 M€ de CP pour le plan en faveur des filières laitières et viande bovine. Deux autres sous-actions présentent des sur-exécutions à hauteur de 10 M€ : les prêts bonifiés (+ 10,5 M€) et le dispositif Sucre DOM (+ 9,2 M€). Ces impasses ont été financées par dégel de la réserve de précaution et redéploiements internes avant ouvertures en LFR pour les dispositifs les plus importants (notamment pour le FAC).

¹⁷ Dont 120 M€ au titre des épidémies de H5N1 (20 M€) et H5N8 (100 M€).

Les dispositifs les plus préoccupants concernent toutefois les allègements de cotisations sociales, et en particulier le TO-DE. Dotés de 915,5 M€ en LFI, dont 477,5 M€ au titre des allègements « maladie » et 430 M€ pour le TO-DE, ces dispositifs ont été exécutés à hauteur de 987 M€, soit un dépassement de 144,7 M€ en tenant compte de l'ensemble des dispositifs d'exonération de cotisations et en incluant la mise en réserve initiale de 73,24 M€. En ce qui concerne le TO-DE, la sur-exécution s'établit à 71,5 M€, en dépit d'un rebasage de 39 M€ intervenu en LFI 2017 par rapport à la LFI 2016 (*cf. supra*). À ce jour, les reports de charges de ce dispositif, c'est-à-dire le montant non compensé à la MSA, s'établissent à 64,2 M€¹⁸, en recul de 15,2 M€ par rapport à la fin 2016¹⁹.

La Cour avait déjà alerté, dans le cadre des NEB précédentes, sur les difficultés de pilotage de ce dispositif, mettant en péril la soutenabilité du programme le supportant. Pour le MAA, qui estimait le rebasage nécessaire à 50 M€, les recrutements saisonniers sont fortement sensibles aux aléas climatiques et il est très difficile, au moment de la programmation en N-1, d'évaluer précisément le nombre de travailleurs occasionnels pour l'année N. L'amélioration du pilotage des dépenses liées aux exonérations de charges demeure donc nécessaire, en dépit de la sortie de la mission AAFAR des compensations de cotisations maladie prévue en LFI 2018.

Sur le programme 206, les dépenses d'intervention augmentent sensiblement par rapport à 2016 : elles passent de 58,7 M€ à 97 M€, notamment du fait de la forte hausse des dépenses relatives à la gestion des maladies animales (+ 38,2 M€, soit la quasi intégralité de la hausse observée sur le programme). Les autres dépenses d'intervention (soit 32 M€) restent stables par rapport à 2016.

¹⁸ Le MAA indique qu'au cours de l'année 2017, compte tenu des fortes contraintes de gestion, une première tranche de 334 M€ a été payée à la CCMSA au titre des mesures TODE et AMEXA au cours de l'été 2017. Le reste de l'enveloppe dédié aux dispositifs sociaux a été engagé et payé après la loi de finances rectificative (LFR). Ce décalage de l'échéancier de paiement a été rendu nécessaire pour permettre de financer les impasses du programme de manière temporaire dans l'attente de l'ouverture des crédits correspondants en LFR.

¹⁹ Pour l'exercice 2017, la facturation définitive par la CCMSA sur ces deux dispositifs, à 959,8 M€, est en effet inférieure au montant de 975 M€ que lui a versé le MAA à ce titre. Si le montant du dispositif TO-DE s'élève à 512,4 M€, celui des compensations de cotisations maladie, à 447,4 M€, est inférieur aux 477,5 M€ prévus en LFI.

2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Tableau n° 7 : Dépenses d'investissement et d'opérations financières

En M€	LFI 2016		Exéc. 2016		LFI 2017		Exéc. 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mission AAFAR	14,4	16,8	7,2	8,9	15	15,3	11,9	9

Source : MAA - Montants 2016 renseignés en format 2017 (périmètre constant).

D'un poids réduit au sein de la mission, les dépenses d'investissement sont essentiellement exécutées par les opérations portées par le programme 215 (entretien immobilier en administration centrale et déconcentrée ainsi qu'acquisition de systèmes d'information).

En LFI, elles s'inscrivent en hausse en AE (+ 4,8 %) et en baisse en CP (- 8,9 %). Le report d'une partie des travaux de rénovation initialement programmées en 2017 a été décidé en cours d'exercice afin de permettre de financer par transfert de 0,5 M€ d'AE et 1 M€ de CP les frais de mise à disposition de personnel auprès du MAA, qui faisaient l'objet d'une impasse, et éviter un report de charges sur 2018.

Ces dépenses connaissent cette année encore un taux d'exécution faible (58,8 %), que le MAA explique par des erreurs d'imputation en LFI sur le programme 149.

2.5 Le financement des opérateurs

Les 10 opérateurs relevant de la mission AAFAR en sont une composante essentielle, tant en termes de crédits hors T2 (20,6 % en LFI) que d'effectifs : le plafond d'emplois (14 439 ETPT en LFI 2017) et la masse salariale (917,4 M€) sont en effet supérieurs à ceux de la mission. Les quatre principaux opérateurs reçoivent 84,9 % des SCSP versées en 2017. Parmi eux, les trois principaux opérateurs du programme 149 (ONF, ASP, FranceAgriMer) représentent 17 % des crédits HT2 du programme 149 en LFI, alors que 28,9 % des crédits HT2 du programme 206 sont dédiés à l'Anses.

2.5.1 Une hausse des moyens contenue

Tableau n° 8 : Crédits budgétaires des opérateurs de la mission

En M€	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017
SCSP (dotations en capital incluses)	543,4	523,2	507,2	516,7	509,5

Source : MAA

Alors que la LFI 2017 prévoyait un montant de crédits budgétaires total de 516,7 M€ (- 1,24 % par rapport à la LFI 2016), le montant finalement versé s'élève à 509,5 M€²⁰, quasiment stable (+ 0,44 % par rapport à l'exécution 2016). La sous-exécution de 7,1 M€ (- 1,5 %) provient, comme en 2016, de l'absence de versement d'une subvention d'équilibre à l'ONF, budgétisée à hauteur de 6,87 M€ en LFI. La mise en réserve initiale a été annulée à 100% et tous les crédits ouverts ont été consommés.

Cette stabilité recouvre des évolutions diverses, et les trois principaux opérateurs du programme 149 voient leurs crédits budgétaires augmenter. L'ASP bénéficie d'une hausse de 1,9 %²¹ par rapport à l'exécution 2016 afin d'accompagner les chantiers importants qu'elle porte (mise en œuvre de la nouvelle PAC, du plan FEAGA et de la décentralisation du FEADER), tandis que la SCSP de FranceAgriMer augmente de 2,35 %²² et celle de l'ONF de + 1,9 %²³. A l'inverse, un effort budgétaire est porté par l'Agence Bio (- 3,5 %) et le CNPF (- 2,3 %). Au sein du programme 206, l'Anses voit sa SCSP stabilisée à 60,5 M€²⁴.

²⁰ Dont 12,3 M€ de dotations en capital.

²¹ Outre une augmentation d'1,3 % de sa SCSP, elle bénéficie à ce titre d'une subvention d'investissement d'un montant de 11,3 M€, contre 10,4 M€ en 2016.

²² FAM a également bénéficié d'une SCSP imputée sur le programme 206 au titre du service public de l'équarrissage de 2,6 M€, en diminution de 40 % par rapport à 2016.

²³ La hausse porte sur la composante « missions d'intérêt général » de la SCSP, qui s'établit à 22,3 M€.

²⁴ La SCSP de base diminue de 2,6 % par rapport à 2016, mais est majorée en exécution d'1 M€ versés au titre de la SCSP 2018, et d'une subvention exceptionnelle d'1 M€ engagée en décembre 2016. Enfin, une subvention exceptionnelle d'1,44 M€ a été versée au titre de conventions portant sur les autres actions du programme 206 (influenza, plateforme d'épidémiologie, plan éco-antibio).

Tableau n° 9 : Ressources affectées aux opérateurs de la mission

En M€	Exécution 2015	Reversement État 2015	Exécution 2016	Reversement État 2016	Prévision d'exécution 2017
<i>Taxes affectées</i>	74,1	2,5	67,5	1,7	79,3

Source : MAA et projets annuels de performance

Le périmètre des ressources affectées aux opérateurs de la mission n'enregistre pas de modifications en 2017. Les prévisions d'exécution de l'exercice, marquées par une forte incertitude en l'absence des résultats définitifs, font apparaître une légère baisse des produits des ressources affectées (- 1 %). Il est prévu une nouvelle baisse du produit de la taxe sur les céréales de 7,2 % (après une diminution de 26,1 % en 2016), tandis que la taxe pour l'évaluation et le contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques progresserait à 10 M€ (+ 12,5 %).

Selon ces prévisions, aucun reversement ne serait effectué en 2017 au titre des plafonnements établis en LFI. Si ceux-ci sont proches des montants prévus pour la plupart des taxes, les niveaux des plafonds apparaissent peu opérants s'agissant de la taxe pour l'évaluation et le contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (prévision 2017 à 66,7 % du plafond) et la taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques (71,4 %). Enfin, 12 % des ressources affectées ne font l'objet d'aucun plafonnement²⁵.

2.5.2 Masse salariale et dépenses de fonctionnement

Le plafond d'emplois des opérateurs est fixé en LFI 2017 à 14 439 ETPT, en quasi-stabilité par rapport à la LFI 2016 (14 456, exécuté à 14 502). Le schéma d'emplois s'établit à - 128 ETP, en deçà des efforts des exercices précédents (- 306 en 2016 et - 277 en 2015).

Les principaux contributeurs à la baisse du schéma d'emploi sont FAM (- 37 ETP), l'IFCE (- 40) et l'ASP (- 34). L'ONF, qui représente 60,7 % du plafond d'emploi des opérateurs de la mission, voit ses effectifs stabilisés, conformément à son COP 2016-2020²⁶.

²⁵ Il s'agit de la rémunération due au titre de l'autorisation de mise sur le marché des substances et produits biocides (4 M€ prévus en 2017) et de la taxe sur les déclarations et notifications de produit du tabac (4 M€), toutes deux affectées à l'Anses.

²⁶ Engagement du remplacement de 100 % des départs à la retraite.

Les emplois hors plafond progressent de 5 % à 930 ETPT en LFI 2017, en raison notamment de la hausse des contrats aidés prévus pour l'ONF (+ 50 ETPT)²⁷.

Tableau n° 10 : Plafond d'emploi des opérateurs de la mission

En M€	LFI 2016 (ETPT)	Réalisation 2016 (ETPT)	LFI 2017 (ETPT)	Schéma d'emploi 2017 (ETP)
<i>Plafond / schéma d'emploi</i>	14 456	14 502	14 439	- 125

Source : MAA et projets annuels de performance

La masse salariale des opérateurs diminue de 0,5 % entre le BI 2017 et le BI 2016, pour s'établir à 917,5 M€. Parmi les principaux opérateurs, celle de l'ONF décroît de 1,5 % en LFI²⁸, tandis que celle de l'ASP reste stable. Celle de FAM progresse légèrement à + 0,7 %²⁹. L'Anses connaît en revanche une augmentation de 3,45 %, en dépit d'un schéma d'emploi orienté à la baisse (- 7 ETP).

Tableau n° 11 : Masse salariale des opérateurs de la mission

En M€	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exéc. 2017
<i>Masse salariale totale</i>	922,3	903,5	917,5	910,4

Source : MAA

Les dépenses de fonctionnement inscrites aux budgets initiaux des opérateurs connaissent en 2017 une hausse de 2,4 % par rapport à aux BI 2016. Elles connaissent une augmentation plus modeste de 0,8 % rapportée à l'exécution 2016.

Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation des dépenses de fonctionnement de FAM (+ 11,8 M€, soit + 34 %), correspondant à des dépenses immobilières engagées en 2016, et par l'ASP (hausse de +2,4 %, liée notamment à la mise à jour du registre parcellaire graphique pour un montant de 7,6 M€). D'autres opérateurs voient également leurs dépenses de fonctionnement augmenter de façon notable : l'Agence Bio (+ 4 %), INFOMA (+ 5 %) et l'INAO (+ 3 %). A l'inverse,

²⁷ L'écart avec l'exécution 2016 est moindre, à 1,64 %.

²⁸ Diminution à relativiser par la sous-exécution 1,1 % en 2016 sur ce poste.

²⁹ 0,5 % hors programme de développement de l'apprentissage.

des efforts de maîtrise des dépenses sont à noter pour l'ONF (-0,7 % par rapport au BI 2016)³⁰, qui représente 59 % des dépenses de fonctionnement de la mission, et du CNPF (-12 %).

Tableau n° 12 : Dépenses de fonctionnement des opérateurs

En M€	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exéc. 2017
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	470,4	477,9	481,8	463,1

Source : MAA, dépenses hors charges non décaissables

2.5.3 Les spécificités des opérateurs de la mission nécessitent un pilotage étroit

Les principaux opérateurs de la mission sont soumis à un dispositif de pilotage étroit de la part du MAA. Celui-ci implique notamment un suivi en comptabilité analytique pour les opérateurs soumis à des tutelles multiples et bénéficiant de financements de plusieurs missions, comme c'est le cas pour l'Anses, l'IFCE, l'ASP et l'ONF. La gestion d'enveloppes de crédits d'intervention confiée à FAM, l'ODEADOM et à l'ASP implique également un suivi régulier dans le cadre de réunions de trésorerie conduites avec le CBCM et la direction du budget afin de suivre la consommation des crédits d'intervention.

Les opérateurs font ainsi tous l'objet de contrats d'objectifs et de performance, à l'exception d'INFOMA. Plusieurs contrats arrivés à échéance en 2017 ont été prorogés d'une année (ASP, FAM, INAO, Agence Bio, ODEADOM) afin d'intégrer les impacts potentiels des États généraux de l'alimentation (EGA) et d'Action Publique 2022 sur les missions et l'organisation de ces établissements.

2.6 Les programmes d'investissement d'avenir (PIA)

La partie agricole du PIA2, soit 120 M€ entre 2015 et 2017, est gérée en compte de tiers par FranceAgriMer, selon des modalités définies dans

³⁰ Cette évolution globale s'accompagne d'une augmentation des dépenses de fonctionnement liées au développement du bois façonné et des activités concurrentielles, source de valeur ajoutée.

une convention signée le 12 décembre 2014³¹. Elle finance des actions s'inscrivant dans le cadre des priorités identifiées par les « Stratégies 2025 de filières » et le plan industriel agroalimentaire d'avenir « Produits innovants pour une alimentation sûre saine et durable ».

Les appels à projet gérés dans ce cadre par FranceAgriMer sont tous clos et la sélection des derniers lauréats est en cours. Selon les dernières prévisions disponibles, 112,9 M€ ont été engagés depuis 2015, et 39 M€ consommés lors de l'exercice 2017.

Le programme 215 a également bénéficié en 2017 d'un fonds de concours de 5,7 M€ pour la rénovation et la modernisation des infrastructures techniques de l'administration centrale, au titre du fonds « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » (programme 401).

2.7 Les dépenses fiscales

En 2017, 36 dépenses fiscales sont rattachées aux programmes de la mission AAFAR, toutes relevant du programme 149. Une dépense fiscale est supprimée par rapport à 2016³². Ces dépenses fiscales représentent 8 % du nombre total de dépenses fiscales relevant du budget général, et 3,1 % de leur volume financier. Celui-ci reste stable en LFI à 2,73 Md€ (- 1,4 %).

Les deux dépenses fiscales liées à la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE), qui représentent 73,3 % du coût des dispositifs portant sur des impôts d'État, progressent de 4,5 % en 2017. Le coût du taux réduit et remboursement de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques augmente de + 2,8 % à 1,83 Md€, alors que le remboursement partiel en faveur des agriculteurs de la TICPE progresse de 24,2 % à 197 M€ après avoir augmenté de 48 % en 2016³³.

³¹ Elle instaure notamment un comité de pilotage composé, entre autres, de la DGPE et du commissariat général à l'investissement (CGI). L'évaluation de l'action et de la réalisation des projets est supervisée par le CGI et pilotée par le COPIL.

³² La mesure supprimée autorisait depuis 2006 à titre expérimental l'usage des huiles végétales pures (HVP) comme carburant pour les flottes captives des collectivités locales ou de leurs groupements ayant signé avec l'État un protocole permettant d'encadrer cet usage à un taux réduit jusqu'au 31 décembre 2015. Son montant annuel était inférieur à 0,5 M€.

³³ L'augmentation du montant du remboursement, prévu par la loi sur la transition énergétique afin de compenser l'augmentation progressive de la charge de la contribution climat énergie entre 2014 et 2017, explique cette hausse qui se poursuivra en 2018 au titre des consommations de carburant 2017.

L'exonération des coopératives, sous certaines conditions, de l'impôt sur les sociétés est stable à 150 M€³⁴.

Le coût des six dépenses fiscales portant sur des impôts locaux connaît à l'inverse une forte baisse, à -52 % entre 2016 et 2017, à 170 M€. Le dégrèvement partiel de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour pertes de récoltes et de bétail, qui chute de 80 % après une année 2016 exceptionnellement élevée, s'établit à 34 M€. Le coût de l'exonération de la part communale et intercommunale en faveur des terres agricoles diminue de 10 % à 124 M€.

2.7.1 Certains rattachements au périmètre de la mission sont contestables

Le périmètre des dépenses fiscales relevant de la mission AAFAR n'ayant pas évolué en 2017, certaines dépenses fiscales lui restent rattachées même si le bénéfice pour le secteur agricole paraît faible, comme la Cour l'a relevé à plusieurs reprises. Ainsi, la part du taux réduit de TICPE sur le gazole non routier qui revient à l'agriculture s'élève à 770 M€, inférieure à celle revenant au BTP (1 065 M€)³⁵. L'adéquation aux objectifs du programme 149 en matière de gestion forestière des exonérations partielles de droits de mutation ou aux réductions d'impôt sur l'ISF concernant les bois et forêts ou les sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA) avait également été critiquée par la Cour³⁶.

2.7.2 Un pilotage et une évaluation insuffisants

Le pilotage des dépenses fiscales de la mission est marqué par les difficultés récurrentes de prévision en partie liés à la grande variabilité des sous-jacents de ces dispositifs, exposés aux crises sanitaires et à la volatilité des marchés agricoles. Elles se traduisent par des écarts parfois importants

³⁴ Cet avantage, qui s'applique également aux coopératives artisanales ou maritimes, se justifie par leurs obligations spécifiques (règle de l'exclusivisme, fonctionnement démocratique, caractère non partageable des réserves ...).

³⁵ Dans sa communication au Parlement du 29 septembre 2016 sur l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement durable, la Cour prend ainsi pour exemple cette dépense fiscale pour illustrer les incohérences entre les programmes de rattachement des dispositifs et les politiques publiques qu'ils concernent, qui nuisent à l'efficacité des conférences fiscales.

³⁶ La communication de la Cour des comptes au Parlement du 7 novembre 2014 sur les soutiens à la filière forêt bois estimait en particulier que « *le maintien d'exonérations anciennes, dont le bien-fondé est aujourd'hui discutable, dont le coût est élevé et qui ne contribuent pas à une politique forestière tournée vers la mise en valeur économique, est peu justifiable* ».

entre l'exécution et les prévisions, ainsi que par l'absence d'évaluation *ex ante* dans le cadre du PLF 2017 pour 7 dépenses, qui représentent 141 M€ en 2016³⁷.

Sept dépenses fiscales ont fait l'objet d'une évaluation en 2017 afin d'étudier l'opportunité de leur reconduction : le crédit d'impôt pour agriculture biologique ; l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les parcelles comprises dans le périmètre d'une association foncière pastorale ; les quatre volets du Dispositif d'Encouragement Fiscal en forêt³⁸. Ces évaluations portaient toutefois sur un volume financier réduit (63 M€ en 2017) et n'ont pas généré d'économies substantielles : le seul dispositif non reconduit³⁹ représentait 4 M€ en 2016. Les dispositifs les plus anciens et les plus coûteux restent donc non évalués en 2017, même si le MAA indique qu'une évaluation du dispositif de remboursement de TICPE, déjà annoncée en 2017 lors de la précédente NEB, est prévue en 2018.

³⁷ Les deux principales sont la déduction d'impôt sur le revenu pour investissements et l'abattement d'impôt sur le revenu sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs (respectivement 78 M€ et 35 M€ en 2016).

³⁸ Réductions d'impôt sur le revenu pour les acquisitions de bois et forêts et sur les cotisations d'assurance versées pour couvrir les domaines forestiers ; crédit d'impôt sur le revenu portant sur les travaux forestiers et sur les rémunérations dans le cadre d'un contrat de gestion.

³⁹ Il s'agit de la majoration du taux d'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois, non reconduite en 2018 en raison d'effets d'aubaine jugés trop importants.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

3.1.1 Ni la sincérité ni la soutenabilité de la programmation budgétaire de la mission ne sont assurées

Des sous-budgétisations et absences d'ouvertures de crédits sur plusieurs dispositifs du programme 149, mais également du programme 206, sont récurrentes depuis 2015 au moins (*cf. partie 1.2 et 1.3*). Signalées dans l'audit des finances publiques de 2017, elles ont contribué à remettre en cause la sincérité de la programmation des crédits à l'échelle de la mission, et expliquent le caractère insoutenable de cette dernière.

Si, comme en 2016, des évènements à caractère imprévisible ont contribué à rendre l'exécution 2017 très tendue, il en va différemment des impasses maintenues délibérément exercice après exercice. Celles-ci concernent en premier lieu les refus d'apurement communautaires, en particulier les décisions devenues définitives et pour lesquelles un calendrier de paiement est connu. La tranche 2017 de la décision *ad hoc* 47 (359,4 M€) aurait donc dû être inscrite en LFI et non réglée en LFR. Depuis 2017, ce sont donc 1 078 M€ qui n'ont pas fait l'objet d'ouvertures de crédits en LFI en dépit du caractère certain de cette dépense séquencée en trois phases.

D'autres postes apparaissent structurellement sous-budgétisés, en dépit des alertes constituées par des dépassements réguliers des crédits ouverts en LFI depuis 2015 au moins : il s'agit particulièrement du dispositif TO-DE (+ 74 M€ en 2015, + 79 M€ en 2016 et +71,5 M€ en 2017) ou du Fonds d'allègement des charges (+ 118,5 M€ de CP en 2016 et + 132 M€ en 2017).

Si les aléas conjoncturels peuvent expliquer que la mission AAFAR soit, d'une manière générale, une mission sujette aux crises, cela ne saurait expliquer les sur-exécutions récurrentes du dispositif TO-DE, des refus d'apurement ou du paiement du contentieux relatif aux retraites des vétérinaires sanitaires.

Cela renforce en outre son insoutenabilité structurelle, relevée par le CBCM depuis 2015. Au-delà du dégel systématique de l'intégralité de la réserve de précaution du programme 149, les ouvertures de crédits intervenues en gestion (décret d'avance ou LFR) s'établissent à 951,6 M€ d'AE et 1 130,5 M€ de CP. Ces ouvertures représentent respectivement

20,6 % et 24,4 % des AE et CP ouverts en LFI, soit un niveau exceptionnel par rapport aux autres missions du budget général de l'État.

3.1.2 Des entorses au principe d'annualité

La mission continue de présenter des entorses au principe d'annualité, comme cela avait été relevé en 2016.

Elles concernent notamment les reports de charges reconduits d'exercice en exercice, sur le TO-DE (64.2 M€ non compensés à la MSA et découlant des impasses des exercices 2016 et 2017, en recul de 19 % par rapport à fin 2016) et sur l'Indemnité viagère de départ (report de charge de 23,9 M€ environ, en recul de 13 %).

Ces anomalies sont également la conséquence de retards dans la mise en œuvre de la PAC, qui ont notamment entraîné un versement tardif de plusieurs prestations dont l'ICHN (*cf. supra*) : les crédits ouverts en 2016 au titre de l'ICHN 2016 ont en effet été gelés et reportés en fin d'année 2016, et ont été engagés et payés au milieu de l'année 2017.

Environ 30 M€ d'AE et 90 M€ de CP ouverts en 2017 ont par ailleurs été gelés et reportés sur 2018 (programme 149). Ces crédits, qui n'ont pas pu être décaissés à temps, portent sur les aides grippe aviaires H5N8 (29 M€), le solde de la convention promotion viande bovine de qualité (3,5 M€) ou le financement des dossiers FEADER 2007-2013 de l'ONF (1,4 M€).

Enfin, la décision *ad hoc* 55 (refus d'apurement communautaire), notifiée à la France en novembre 2017 et exigible pour le 8 janvier 2018, a été réglée en fin d'année 2017, à l'occasion de l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative. Cette décision s'établit à 138,4 M€.

3.2 La démarche de performance

La maquette de performance de la mission est stabilisée jusqu'en 2017, sa dernière évolution liée à la réforme de la PAC étant intervenue en 2015. Des évolutions majeures sont introduites en LFI 2018, pour le programme 149 dont huit indicateurs sont créés, modifiés ou supprimés et qui voit les objectifs réduits de six à quatre, ainsi que le programme 206 doté de deux nouveaux indicateurs relatifs au risque sanitaire.

3.2.1 Une couverture des crédits imparfaite, des indicateurs perfectibles et excessivement optimistes

Les programmes de la mission présentent des taux de couverture des crédits hétérogènes. Le programme 215, dont les actions se prêtent à un suivi à partir d'indicateurs de gestion transversaux, bénéficie d'un taux de 84 %⁴⁰. Celui du programme 206 n'est en revanche que de 62 % en 2017 ; la création en 2018 de deux indicateurs portant sur l'activité de l'Anses, qui représente plus de 25 % des crédits du programme, viendra combler la principale lacune du dispositif. Le programme 149, enfin, présente le taux de couverture le plus faible, à 42 %. Si l'action liée à la gestion de la forêt et de la filière bois est couverte de façon adéquate (90 %)⁴¹, les dépenses de protection sociale, de gestion des crises ou d'adaptation des filières aux marchés échappent totalement au dispositif de performance.

Des marges d'amélioration de la maquette de performance demeurent. Plusieurs indicateurs paraissent structurellement atteints : c'est le cas du taux de maintien des installations aidées (atteint la cible depuis 2014), de la part des forêts domaniales métropolitaines (à 99,9 % depuis 2016) ou de la part des surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion. Certains le seront à compter de 2018, comme le taux de téléprocédures, le recours aux procédures dématérialisées étant désormais obligatoire pour la quasi-totalité des demandes d'aides PAC. Par ailleurs, certaines prévisions pour l'exercice 2017, affichées lors du PLF 2017, sont déjà revues fortement à la baisse dans le PAP 2018. La part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée passe ainsi de 8 % à 6,6 % ; le poids de l'installation aidée diminue de 70 % à 55 %.

Si la maquette de performance 2018 corrige de nombreuses lacunes et supprime certains indicateurs saturés ou peu pertinents, elle laisse néanmoins plusieurs marges d'amélioration. La fiabilité de l'indicateur « nombre de doses unités de pesticides vendues », dont les résultats restent en deçà des objectifs ambitieux des plans « Ecophyto » successifs, est ainsi fragilisée par un délai important de remontée d'informations⁴² qui affecte la crédibilité des prévisions affichées pour l'exercice en cours.

Enfin, deux domaines restent insuffisamment couverts par la maquette modifiée. Les dépenses sociales, d'une part, ne sont intégrées que

⁴⁰ En diminution toutefois, le taux de couverture en 2016 s'élevant à 92 % sur ce programme

⁴¹ La cohérence du dispositif avec la programmation pluriannuelle de l'énergie concernant la filière bois et le plan national forêt-bois paraît toutefois insuffisante

⁴² Lors de l'élaboration du PAP 2017, les dernières données disponibles portaient sur l'exercice 2014.

de façon indirecte, au sein d'un nouvel indicateur global portant sur l'ensemble des concours publics au secteur agricole⁴³ et qui ne permet pas de distinguer les effets du dispositif TO-DE. D'autre part, les indicateurs retenus en matière de versement des aides PAC⁴⁴ mesurent uniquement le taux d'administration et ne permettent pas de rendre compte de la performance du point de vue de l'utilisateur (délai et simplicité), qui motivent pourtant les arbitrages budgétaires ayant conduit à mobiliser des moyens exceptionnels depuis 2015 dans le cadre du plan FEAGA afin de limiter les retards de paiement et les refus d'apurement. Un suivi des efforts entrepris en la matière par un indicateur dédié permettrait ainsi de mieux rendre compte de l'objectif de renforcement de la qualité de service⁴⁵.

3.2.2 Un impact réel sur la budgétisation, quoique limité aux moyens des services déconcentrés

Un lien entre la démarche de performance et la programmation budgétaire est effectué s'agissant de l'affectation des moyens aux services déconcentrés. La démarche de performance est ainsi prise en compte dans la budgétisation des crédits sur le programme 206, dans le cadre de contrats d'objectifs et de performance conclus avec les responsables de BOP régionaux et servant de support au dialogue de gestion. Le programme 215 prévoit également un indicateur mesurant le taux d'adéquation entre missions et moyens dans les services déconcentrés⁴⁶.

Les effets de la démarche de performance sur la programmation des crédits d'intervention du programme 149, qui ne présente que de faibles marges de redéploiement budgétaire, paraissent en revanche limités.

⁴³ Ratio rapprochant l'évolution des concours publics à l'agriculture à celle de l'excédent brut d'exploitation des entreprises agricoles.

⁴⁴ Coût de mise en œuvre des aides rapportés aux montants des soutiens reçus pour le 1^{er} et le 2nd pilier, qui différenciera à compter de 2018 les aides surfaciques et non surfaciques.

⁴⁵ L'objectif 3 de la maquette adoptée en LFI 2018 vise ainsi « renforcer la qualité du service et maîtriser les coûts de gestion des politiques publiques ».

⁴⁶ Au niveau départemental et au niveau régional, une régression mathématique est effectuée pour mesurer la corrélation entre l'activité réelle constatée dans chaque service sur les missions liées à l'économie agricole et les effectifs effectivement consacrés à la mise en œuvre de ces missions.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

Le MAA n'a que partiellement mis en œuvre les recommandations formulées au titre de l'analyse de l'exécution budgétaire 2015 : deux des quatre recommandations n'ont pas été mises en œuvre tandis que deux n'ont fait l'objet que d'une mise en œuvre partielle.

Recommandation n° 1 : Absence de mise en œuvre. Le refus d'apurement communautaire formulé au titre de la décision ad hoc 47 n'a pas fait l'objet d'ouverture de crédits en LFI pour 2017 (359,4 M€). Ces crédits ont, comme au cours des exercices précédents, été réglés en LFR. La recommandation n'a donc pas été mise en œuvre. Il est toutefois à noter qu'une provision de 300 M€ a été inscrite en LFI 2018 au titre du programme 149⁴⁷.

Recommandation n° 2 : Mise en œuvre partielle. Le dispositif TO-DE a été partiellement rebasé en LFI 2017 (+ 39 M€ par rapport à 2016). Il demeure toutefois clairement sous-budgétisé au regard des niveaux d'exécution des exercices précédents. Il a d'ailleurs été à nouveau sous-exécuté en 2017 et génère un report de charge sur 2018 de 64,2 M€.

Recommandation n° 3 : Mise en œuvre partielle. Si sept dépenses fiscales ont fait l'objet d'une évaluation en 2017, elles ne portaient que sur une masse financière réduite et ne se sont pas traduites par des économies substantielles, les dispositifs les plus anciens et coûteux demeurant non évalués, la recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 4 : Absence de mise en œuvre. L'adoption d'un programme qui n'anticipe pas la levée de la réserve de précaution n'a pas été mise en œuvre. En effet, la programmation initiale des crédits de la mission, en particulier du programme 149, était, en raison de sous-budgétisation ou d'absence de budgétisations, insoutenable.

⁴⁷ La provision pour aléas budgétée en 2018 sur le programme 149 est une nouveauté. Il n'existe pas de dispositifs comparables à cette réserve dans le passé.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Recommandation n° 1 : Inscrire en loi de finances initiale les décisions de refus d'apurement connues au moment de son élaboration (recommandation réitérée).

Recommandation n° 2 : Procéder à un nouveau rebasage du dispositif TO-DE (recommandation réitérée).

Recommandation n° 3 : Modifier la maquette de performance de manière à mieux rendre compte les performances liées aux délais, à la simplicité et à la fiabilité des paiements des aides de la PAC.

Recommandation n° 4 : Adopter une programmation budgétaire qui n'anticipe pas la levée de la réserve de précaution (recommandation réitérée).

Recommandation n° 5 : Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales de la mission (recommandation réitérée).

**Annexe n° 1 : Changements de périmètre hors
allègements de cotisations maladie**

	Nature	Origine	Arrivée	Montant	
				AE	CP
LFI 2016	Transfert BpiFrance (ex.OSEO)	P142	P154	560 000	560 000
	Gestion du budget d'influence par FranceAgriMer	P215	P154	61 014	61 014
	Transfert d'une partie de la SCSP FAM (FEAD)	P154	P304	2 022 288	2 022 288
	Action sociale interministérielle (Anses)	P206	P148	17 303	17 303
	Evol périmètre actes traités par plateformes chorus	P156	P215	1 900	1 900
	Réseau RIE	P215	P129	360 404	360 404
	Transfert d'effectifs (missions environnementales)	P215	P217	123 816	123 816
	Réforme de gestion des retraites de l'Etat	P215	P156	1 913	1 913
	Expérimentation SFACT bloc 2	P215	P156	1 900	1 900
	Gestion du budget d'influence par FranceAgriMer	P215	P154	1 900	1 900
LFI 2017	Rétrotransfert SIDSIC	P333	P215	1 303 524	1 303 524
	Renforcement des plateformes régionales d'achats	P215	P333	82 500	82 500
	Mutualisation des moyens de fonctionnement courant des directions régionales	P215	P333	5 997 929	5 997 929
	Décroisement des effectifs MAAF MEEM phase 2	P215	P217	19 338 211	19 338 211
	Compensation du passage en gratuité des données IGN	P215	P159	138 633	138 633
LFI 2018	Transfert de la DPMA du MTES au MAA - titre 2	P217	P215	6 729 688	6 729 688
	Transfert de la DPMA du MTES au MAA - dépenses de fonctionnement	P217	P215	176 449	176 449
	Réforme de la gestion des retraites de l'Etat	P215	P156	63 216	63 216
	Déploiement SFACT bloc 2	P215	P156	40 513	40 513
	Moyens de fonctionnement mutualisés des DRAAF	P215	P333	45 000	45 000
	Décroisement des effectifs MAA/MTES (phase 3)	P215	P217	19 454 006	19 454 006

Annexe n° 2 : Les refus d'apurement communautaire

Le principe des refus d'apurement

Les États membres sont responsables de l'exécution des paiements du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ils doivent veiller à ce que leurs organismes payeurs respectifs examinent chaque demande dans le détail avant le paiement de l'aide. Ils sont tenus, d'une part, de mettre en place un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) pour la plupart des dépenses agricoles de l'Union européenne, ce qui peut parfois exiger le recours aux technologies de pointe qui permettent le contrôle des champs par la photographie aérienne ou satellite, et, d'autre part, de faire une vérification croisée des demandes grâce à des bases de données informatisées. Le SIGC couvre tous les paiements directs aux agriculteurs, tel que le régime de paiement unique (RPU) ainsi que les mesures de développement rural fondées sur le nombre d'hectares ou d'animaux détenus par l'agriculteur. Pour les dépenses ne relevant pas de ce système, d'autres types de contrôles sont prévus.

La procédure d'apurement de conformité (à distinguer de l'apurement comptable des organismes payeurs) permet à la Commission de vérifier, essentiellement au moyen de contrôles sur place, si les États membres ont utilisé correctement les ressources mises à leur disposition par le FEAGA et le FEADER.

Lorsque, à l'issue de ses contrôles, la Commission estime que les paiements ne sont pas conformes aux règles de l'Union européenne ou que les systèmes de gestion et de contrôle de l'État intéressé présentent des lacunes, elle récupère auprès de cet État le montant indûment payé (corrections financières). Ces corrections peuvent porter sur des dépenses réalisées jusqu'à 24 mois avant le début de la procédure. Lorsque c'est possible, leur montant est calculé soit sur la base des pertes occasionnées soit sur la base d'une extrapolation. A défaut, la Commission a recours à des taux forfaitaires (2 %, 5 %, 10 % ou 25 % des dépenses incriminées, voire davantage) qui tiennent compte de la gravité des manquements dans les systèmes nationaux de gestion et de contrôle.

La plupart du temps, les services de la Commission se rendent sur place afin de vérifier le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle. La Commission fait ensuite part de ses observations à l'État membre en cause. Un échange d'informations, suivi d'une réunion bilatérale, intervient alors entre cet État et la Commission. Un État membre peut, avant l'adoption de la décision d'apurement de conformité, soumettre

toute correction importante à un organe de conciliation, qui tente de rapprocher les positions de la Commission et de l'État membre. La Commission peut accepter ou rejeter les propositions de l'organe de conciliation. La dernière étape de la procédure consiste en l'adoption d'une décision de la Commission, à laquelle les États membres peuvent s'opposer en formant un recours devant le Tribunal de première instance de l'Union européenne.

Les organismes payeurs font l'avance des dépenses. Les dépenses réalisées par les organismes payeurs sont ensuite remboursées aux États membres par la Commission, tous les mois dans le cas du FEAGA, tous les trimestres dans celui du FEADER. Les corrections financières résultant de l'apurement de conformité sont imputées sur ces remboursements plusieurs années après l'irrégularité détectée, et elles sont imputées sur l'ensemble des dépenses remboursées à l'État-membre.

Pour compenser cette correction, le ministère de l'agriculture met des crédits supplémentaires, résultant d'un redéploiement de ses crédits, d'un abondement du programme 149 en loi de finances rectificative ou d'une combinaison des deux, à la disposition de l'agence France Trésor.

Le montant des refus d'apurement notifiés à la France

En 2015, la décision d'apurement ad hoc 47 du 16 janvier 2015 portant sur 1,1 milliards d'euros a fait l'objet d'un échéancier de paiement accordé par la Commission en trois tranches de paiement (2015, 2016 et 2017) soit respectivement 359,4 M€ à payer chaque année.

La tranche 2015 a été payée en LFR pour 2015, ainsi que la majeure partie (300 M€) de la tranche 2016. Un montant de 357,55 M€ (dont la part résiduelle de la tranche 2016 de la décision ad hoc 47) a été réglé en LFR en 2016.

Tableau n° 13 : Évolution du montant des refus d'apurement communautaire réglés par la France entre 2009 et 2017 (en M€)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Montant du refus d'apurement</i>	123,2	172,4	37,6	78,1	46,1	429,3	812,4	357,6	721,1

Le montant du refus d'apurement communautaire engagé et payé en 2017 est de 721,1 M€, soit le 2^e plus important sur la période 2009 - 2017. Ce montant intègre la tranche 2017 de la décision ad hoc 47 (359,4 M€) ainsi que trois nouvelles décisions notifiées en cours d'année et devenues exécutoires :

Tableau n° 14 : Refus d'apurement réglés en 2017

Acte administratif	Décision	JO UE	Montant €
Décision ad hoc 47 (troisième tranche)	UE/2015/103 16.01.2015	du 23.01.2015	359 407 431
Décision ad hoc 52	UE/2016/2018 15.11.2016	du 18.11.2016	47 104 890
Décision ad hoc 53	UE/2017/264 14.02.2017	du 16.02.2017	8 080 380
Décision ad hoc 54	UE/2017/1144 26.06.2017	du 28.06.2017	166 714 934
Décision ad hoc 55	UE/2017/201408/11/ 2017	du 10.11.2017	138 374 953
Apurement comptable			318 659
Frais financiers			1 099 924
TOTAL GENERAL			721 101 171

Source : MAA