

Cour des comptes



Mission agriculture,  
alimentation, forêt et affaires  
rurales

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2019



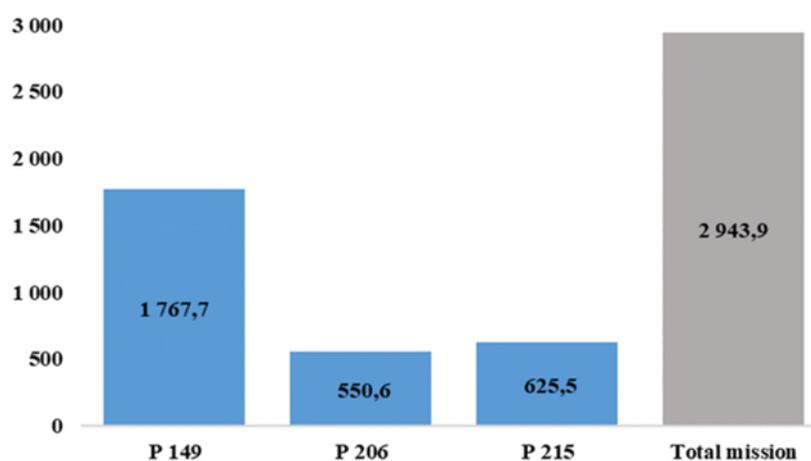
## Mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

**Programme 149 – Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l’aquaculture**

**Programme 206 – Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation**

**Programme 215 – Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture**

**Graphique n° 1 : Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales - exécution 2019 (CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

## Synthèse

### **Une exécution conforme à la loi de finances initiale**

Pour la deuxième année consécutive, l'exécution de la mission s'avère conforme à la LFI. Hormis les reports de crédits de l'exercice précédent (79,70 M€ en AE et 81,03 M€ en CP), la mission n'a bénéficié que d'un abondement limité en LFR sur le programme 206 (13,35 M€ en AE et 7,21 M€ en CP) et a limité les dégels en gestion (10,89 M€ en AE et 10,84 M€ en CP, pour l'essentiel sur le programme 206). La mission contribue aux arbitrages de fin d'exercice, par des annulations à hauteur de 49,91 M€ en CP, principalement sur le programme 149.

Les tensions observées sur le programme 206 s'expliquent par une diminution des crédits ouverts en LFI par rapport à 2018 et par le report de fonds de concours dont le versement était attendu en 2019. Des besoins de financement complémentaires ont notamment été nécessaires pour faire face à la recrudescence de foyers de tuberculose bovine et à la prévention de l'introduction de la peste porcine africaine détectée en Belgique.

Les dépenses de personnel sont contenues et présentent une exécution à hauteur de 856,9 M€, en conformité avec la LFI (864,5 M€). La masse salariale s'établit à 621,0 M€, en augmentation de 1 % par rapport à l'année 2018 compte tenu du relèvement du plafond d'emploi de la mission en cours d'exercice. Fixé initialement à 11 949 ETPT, le plafond d'emploi a en effet été réévalué à 12 069 ETPT dans l'année. Il est respecté avec une exécution de 11 989 ETPT.

Reposant pour l'essentiel sur des actions déjà inscrites dans le budget de la mission, les mesures prévues dans le cadre du Grand plan d'investissement (GPI) ont également pu être mises en œuvre de manière satisfaisante.

L'exécution budgétaire de l'année 2019 a été facilitée par l'absence de crise sanitaire majeure ainsi que par une baisse des refus d'apurements communautaires. Le MAA a toutefois fait preuve d'une gestion dynamique des crédits disponibles par de nombreux redéploiements en cours d'exercice.

### **Une provision pour aléas suffisante pour faire face aux besoins**

Le dispositif de « provision pour aléas », introduit en LFI 2018, a été reconduit en 2019 et a pu jouer pleinement son rôle, en dépit d'un montant revu à la baisse (200 M€ au lieu de 300 M€ en 2018). Il a permis de faire face à des besoins globalement inférieurs aux prévisions initiales.

Les refus d'apurements communautaires se sont élevés à 125 M€ alors que près de 170 M€ étaient attendus. Ce montant est le plus faible enregistré depuis 2014, ce qui a permis de préserver des marges pour le financement des aléas climatiques, ayant également nécessité des financements inférieurs aux prévisions initiales. Ainsi, 87,5 M€ ont été finalement versés au fonds national de garantie des risques agricoles (FNGRA) au titre de l'indemnisation des pertes liées à la sécheresse survenue en 2018, alors que le besoin était initialement estimé à près de 150 M€. La mission a pu, par des redéploiements limités, compléter le reliquat de crédits de la provision pour aléas pour y faire face.

### **Le budget des opérateurs stabilisé**

Relevées de 24,3 M€ en LFI pour, entre autres, compenser la suppression de plusieurs taxes affectées finançant FranceAgriMer et permettre à l'ANSES de prendre en charge de nouvelles dépenses dans le cadre du Brexit, les subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs présentent finalement une exécution de 500,9 M€, équivalente à celle de 2018, en raison notamment du non versement de la totalité de la dernière tranche de SCSP de l'ANSES pour financer des mesures urgentes du programme 206.

### **Des risques persistants à court et moyen terme**

Après plusieurs années de tensions liées aux difficultés de mise en œuvre de la nouvelle PAC, à une importante augmentation subséquente des refus d'apurements communautaires et à des dépenses d'intervention sociale en forte augmentation, l'exécution budgétaire de la mission AAFAR paraît désormais maîtrisée. Les dépenses d'intervention, de personnel et de fonctionnement (y compris les SCSP versées aux opérateurs) connaissent ainsi une relative stabilité et la mission dispose de moyens de redéploiement interne permettant depuis deux exercices de faire face aux aléas climatiques et sanitaires par voie d'autoassurance.

La multiplication d'événements climatiques remarquables préjudiciables aux récoltes, comme le risque latent de nouvelles crises sanitaires d'ampleur (grippe aviaire, peste porcine africaine, virus de la tomate etc.) sont toutefois susceptibles de remettre en cause ce relatif

équilibre, alors que la provision pour aléas connaît en LFI 2020 une nouvelle baisse, pour s'établir à 175 M€.

Par ailleurs, la nouvelle PAC dont la mise en œuvre est envisagée à compter de 2021, pourrait voir son budget réduit au niveau européen, posant de fait la question du niveau d'intervention de l'Etat dans le soutien à l'agriculture. Elle devrait également voir le rôle des régions renforcé, imposant de revoir les procédures budgétaires et comptables actuellement en vigueur pour garantir sa juste application et éviter les écueils rencontrés lors du déploiement de la précédente PAC. Le MAA reste toutefois fortement mobilisé et investit depuis plusieurs années pour faire évoluer ses outils informatiques dédiés.

\*\*\*

En dépit de cette correcte exécution budgétaire pour la seconde année consécutive, la Cour observe que trois des quatre recommandations formulées pour la gestion de 2018 n'ont pas été totalement mises en œuvre ; elles sont donc reconduites.

Ainsi, la dette contractée depuis plusieurs années par le ministère auprès de la caisse centrale de la mutualité agricole au titre de divers dispositifs sociaux, en diminution fin 2019, doit être totalement apurée. De même, le travail d'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, qui représentent un coût de plus de 3 Md€ en 2019, doit également être poursuivi, et leur périmètre ajusté : une dépense relative au gazole non routier, d'un montant de 1,2 Md€, reste en effet rattachée à tort à la mission AAFAR alors qu'elle porte sur des secteurs d'activité relevant d'autres politiques publiques.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n°1 (MAA et MACP) :** Solder l'apurement de la dette contractée par le MAA envers la CCMSA (recommandation modifiée).

**Recommandation n°2 (MACP) :** Imputer la dépense fiscale relative au tarif réduit de taxe intérieure de consommation du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles à la mission qui porte cette politique publique (recommandation modifiée)

**Recommandation n°3 (MAA et MACP) :** Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales et chiffrer le dispositif de taux réduit de TVA applicables aux secteurs agricole et forestier (recommandation modifiée).

---

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>9</b>
<b>1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....</b>	<b>11</b>
1.1 La programmation initiale.....	11
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	16
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	20
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	30
<b>2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME .....</b>	<b>33</b>
2.1 Aides communautaires et refus d'apurement (programmes 149 et 215) .....	33
2.2 Mécanismes de gestion des risques agricoles.....	34
<b>3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT AUX POLITIQUES RELEVANT DE LA MISSION AAFAR.....</b>	<b>39</b>
3.1 Les dépenses fiscales.....	39
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	42
3.3 Les fonds sans personnalité juridique .....	46
3.4 Le grand plan d'investissement (GPI).....	46
3.5 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période .....	47
3.6 Le dispositif de performance .....	48

## Introduction

La mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR) est rattachée au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA). Les crédits exécutés par la mission en 2019 s'élèvent à 2,94 Md€ en CP ; les dépenses fiscales qui lui sont rattachées représentent 3,01 Md€. La mission comprend trois programmes :

- Le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » (1,77 Md€ exécutés en CP), qui porte les dispositifs d'aide aux filières agricoles et forestières, et les financements attribués par l'État en cofinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (PAC). Trois des quatre principaux opérateurs de la mission lui sont rattachés : l'Agence de services de paiement (ASP), FranceAgriMer et l'Office national des forêts (ONF). L'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM), l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), le Centre national de la propriété forestière (CNPF) et l'Agence bio relèvent également de ce programme.
- Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » (551 M€ exécutés en CP), consacré à la maîtrise des risques sanitaires et phytosanitaires affectant les animaux, les végétaux et les produits alimentaires. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) relève de son périmètre.
- Le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » (615 M€ exécutés en CP), programme support du ministère qui porte à ce titre les moyens humains ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement des services centraux et déconcentrés du ministère. L'Institut national de formation des personnels du ministère de l'Agriculture (INFOMA) lui est rattaché.

La mission AAFAR relève du plafond d'emplois global du MAA, qu'elle partage avec les programmes 142 (enseignement supérieur et recherche agricoles) et 143 (enseignement technique agricole).

La programmation et l'exécution budgétaires de la mission sont fortement affectées depuis plusieurs années par la grande variabilité de l'activité agricole, elle-même dépendante des aléas climatiques, sanitaires et des cycles économiques. Alors que le programme 149 porte les actions

de soutien et d'indemnisation des pertes économiques des filières, le programme 206 regroupe les crédits dédiés à l'intervention publique lors des crises sanitaires.

# 1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

## 1.1 La programmation initiale

Après un exercice 2018 marqué par un effort de « resincérisation », la mission AAFAR a vu son enveloppe budgétaire évoluer à la baisse de façon sensible en LFI 2019 (-507,5 M€, soit - 14,8 % en CP), principalement sur deux postes :

- La modification du dispositif d'exonération de charges sociales des travailleurs saisonniers (dispositif « travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi », ou « TO-DE » - cf. encadré) qui porte l'essentiel de cette baisse. Alors que 480 M€ avaient été budgétés en LFI 2018 sur ce dispositif, seuls 135 M€ ont été inscrits en LFI 2019 en raison d'un changement de format : la mission, qui supportait jusqu'en 2018 l'ensemble du coût de ce dispositif, ne finance désormais que la part excédant les allègements de charge. Le PLF 2019 proposait la suppression totale de ce dispositif et n'incluait qu'une enveloppe de 60 M€ destinée à financer ses reports de charges habituels, le dernier trimestre étant exigible en année N+1. Le rétablissement partiel de ce dispositif en débat budgétaire s'est accompagné d'un abondement de 75 M€, insuffisant pour couvrir à la fois le solde de 2018 et les dépenses estimées dans le nouveau format, estimées à 117 M€. Le MAA a néanmoins pu mobiliser les 42 M€ manquants, dont 30 M€ de reports de crédits non consommés en 2018. Au total, 177 M€ ont donc été mobilisés dans la répartition initiale des crédits de la mission au titre du TO-DE.
- La « provision pour aléas » de 300 M€ introduite en 2018 sur le programme 149 afin de financer les refus d'apurements communautaires et les dépenses liées aux aléas climatiques et sanitaires est également réduite à 200 M€ en 2019, conformément au plafond défini dans le triennal 2018-2020.

Le programme 149, qui porte ces deux sous actions, a donc absorbé l'essentiel de la diminution de LFI 2018 à LFI 2019. Au regard des prévisions disponibles en début d'exercice 2019 en matière de refus d'apurements communautaires (168 M€) et de dépenses liées à la sécheresse de 2018 (besoin de financement de l'ordre de 150 M€ sur le budget du MAA), le montant de 200 M€ paraissait insuffisant pour faire

face aux aléas de gestion. Le CBCM a émis en conséquence un avis défavorable sur la programmation initiale, tout en précisant que l'insoutenabilité était largement subie par le ministère et résultait essentiellement des conséquences de la sécheresse 2018, dont le montant était susceptible d'être revu à la baisse.

**Le dispositif d'exonérations de cotisations patronales pour l'emploi des travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TO-DE)**

Ce dispositif, créé en 1985, permet aux employeurs relevant du régime de protection sociale des professions agricoles de bénéficier d'une exonération ou de réductions de charges pour les emplois saisonniers. Il bénéficie principalement aux secteurs intensifs en main d'œuvre saisonnière (viticulture, arboriculture, maraichage) et vise à compenser le différentiel de compétitivité des exploitants français avec ceux de pays bénéficiant d'un coût du travail plus faible. Il apportait jusqu'en 2018 une exonération, totale jusqu'à 1,25 SMIC puis dégressive jusqu'à 1,5 SMIC, limitée à 119 jours ouvrés par année civile pour un même salarié.

Le coût des remboursements de charges effectués par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) auprès des exploitants est pris en charge par la mission AAFAR.

La suppression de ce dispositif était prévue dans le PLF et le PLFSS 2019, concomitamment à l'entrée en vigueur de l'intégration au barème général des exonérations du crédit d'impôts compétitivité emploi (CICE), légèrement moins favorable. Ce dispositif a néanmoins été rétabli lors des débats parlementaires pour 2019 et 2020, avec une exonération totale jusqu'à 1,2 SMIC (au lieu de 1,25 précédemment) puis une exonération dégressive jusqu'à 1,6 SMIC. Le montant total des exonérations en 2019 est estimé à 474 M€, soit 28 M€ de moins que l'estimation à dispositif inchangé (502 M€). La part des exonérations correspondant aux allègements généraux (356 M€) est désormais compensée par l'affectation d'une fraction de TVA à la MSA et à l'UNEDIC. Le différentiel de coût avec les exonérations générales, estimé à 117 M€ en LFI 2019, reste néanmoins imputé sur la mission AAFAR. Le principe d'une harmonisation avec les allègements généraux à compter de 2021 reste posé par la LFSS 2019.

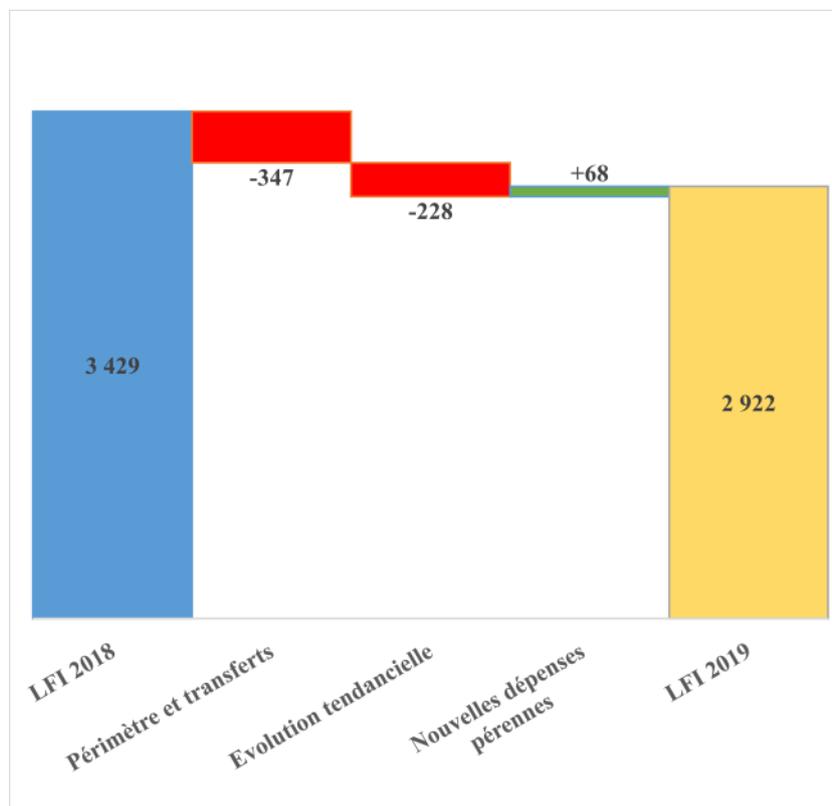
Les crédits du programme 206 ont été légèrement diminués en LFI 2019 par rapport à la LFI 2018 (-4 % en AE à 226,9 M€ et -3,6 % en CP à 226 M€), à un niveau sensiblement inférieur au montant de crédits consommés en 2018, exercice pourtant largement préservé d'aléas sanitaires (240,8 M€ en AE et 242,5 M€ en CP). Le responsable de programme a identifié dès la programmation initiale des crédits, des impasses à hauteur de 13,5 M€ (6 % de l'enveloppe de CP en LFI). Le CBCM a réévalué ces impasses entre 16 et 23 M€ en raison d'incertitudes portant sur le versement effectif de fonds de concours de l'Union européenne attendus en 2019<sup>1</sup>, conduisant également à un avis défavorable sur la soutenabilité du programme.

Les crédits hors T2 du programme 215, ont connu une diminution importante de LFI à LFI (-18,6 M€ en AE et -16,9 M€ en CP, soit des diminutions respectives de 23 et 19 %), qui repose toutefois presque entièrement sur la suppression des loyers budgétaires portés auparavant par le programme. Corrigé de ce changement de périmètre, les crédits ouverts en LFI ne diminuent que de 2,5 M€ en AE (- 3,87 %) et de 0,83 M€ en CP (-1,17 %). Le programme a par ailleurs bénéficié de mouvements divers (fonds de concours, reports, virements et transferts) à hauteur de 16,9 M€ en AE et 15,5 M€ en CP. Le CBCM a également rendu un avis négatif sur la soutenabilité du programme, tout en relevant l'existence de marges identifiées pour résorber les impasses limitées identifiées, notamment en matière de dépenses immobilières.

Les crédits de titre 2 ouverts sur les programmes 206 et 215 sont en légère diminution de LFI à LFI, à 864,5 M€ (-2,5 % par rapport à la LFI 2018).

---

<sup>1</sup> 6,7 M€ ont été perçus dans le cadre de co-financements de dépenses de gestion de crises sanitaires, alors que 10,4 M€ étaient attendus par le ministère. Le CBCM et le ministère ont conduit en 2019 un travail commun afin de mieux distinguer les fonds de concours certains, qui peuvent être intégrés à la programmation initiale des crédits, des fonds attendus qui ne peuvent être pris en compte en raison des incertitudes portant sur leur versement effectif.

**Graphique n° 2 : Passage de la LFI 2018 à la LFI 2019**

Source : Cour des comptes

La programmation initiale effectuée par le ministère intègre des mouvements à hauteur de 102 M€ en AE et 103,5 M€ en CP, constitués de reports généraux de crédits (79,7 M€ en AE et 81 M€ en CP) ainsi que de fonds de concours et d'attributions de produits (23,1 M€). Plusieurs transferts récurrents sont venus majorer les crédits de la mission (transfert du programme 113 du MTES vers le programme 149 au titre de la protection des élevages contre la prédation du loup, pour 3 M€), ou les diminuer (6,3 M€, notamment pour la lutte contre la prolifération des algues vertes et le plan Chlordécone).

**Tableau n° 1 : Exécution des crédits de la mission en 2019 (y compris crédits T2, M€)**

En M€	Programme 149		Programme 206		Programme 215		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI</b>	<b>1 679</b>	<b>1 761</b>	<b>536</b>	<b>535</b>	<b>618</b>	<b>625</b>	<b>2 833</b>	<b>2 922</b>
<b>LFR</b>	<b>-46,5</b>	<b>-46,3</b>	<b>13,3</b>	<b>7,2</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,6</b>	<b>-36,6</b>	<b>-42,7</b>
<b>Autres mouvements de crédits</b>	<b>69,1</b>	<b>67,8</b>	<b>13,9</b>	<b>18</b>	<b>19,2</b>	<b>17,8</b>	<b>102,1</b>	<b>103,6</b>
Reports	66	64,6	4,4	8,6	9,3	7,9	79,7	81,1
Virements	0	0	2,9	2,9	0,3	0,3	3,2	3,2
Transferts	-3,1	-3	-0,2	-0,2	-0,7	-0,7	-4,0	-3,9
Répartitions	0	0	0	0	0	0	0	0
Annulations	0	0	0	0	0	0	0	0
Fonds de concours et attributions de produits	6,1	6,1	6,7	6,7	10,3	10,3	23,1	23,1
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>1 702</b>	<b>1 783</b>	<b>563</b>	<b>560</b>	<b>633</b>	<b>639</b>	<b>2 898</b>	<b>2 982</b>
<b>Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>
Gel initial ( a )	36,5	37,5	8,0	8,0	5,6	5,6	50,1	51,0
Surgels (b)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dégels en gestion ( c )	0	0	8,0	8,0	2,9	2,9	10,9	10,8
Annulation de crédits gelés ( d )	36,5	37,5	0	0	2,7	2,7	39,2	40,2
<b>Crédits disponibles</b>	<b>1 702</b>	<b>1 783</b>	<b>563</b>	<b>560</b>	<b>639</b>	<b>645</b>	<b>2 904</b>	<b>2 988</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>1 609</b>	<b>1 768</b>	<b>548</b>	<b>551</b>	<b>618</b>	<b>625</b>	<b>2 776</b>	<b>2 944</b>

Source : MAA

La programmation initiale, une fois corrigée des changements de périmètre, s’inscrit donc à des niveaux proches de ceux de 2018. Elle ne fait globalement apparaître aucune sous-budgétisation manifeste et précisément identifiable, même si une exécution tendue était anticipée par le ministère et le CBCM.

L’impact positif de la fin de gestion 2018 sur la programmation initiale 2019 peut également être souligné. En effet, l’exécution 2018 a permis de dégager des marges en fin d’exercice permettant de financer par report de crédits la plupart des reports de charges identifiés, ainsi que le rétablissement partiel du dispositif TO-DE. Le versement au FNGRA, en fin d’exercice 2018, de 50 M€ supplémentaires a également permis de réduire d’autant pour l’exercice 2019 le besoin de financement lié aux indemnités faisant suite à la sécheresse de 2018.

## 1.2 La gestion des crédits et sa régularité

### 1.2.1 Une réserve de précaution désormais pleinement mobilisable

Alors que la mise en réserve de la mission paraissait depuis plusieurs exercices largement artificielle car portant sur des natures de dépenses inéluctables, le MAA a conduit en 2019 un effort pour rendre la réserve pleinement mobilisable, selon les consignes énoncées dans la circulaire du 20 décembre 2018 de la direction du budget. Plusieurs modifications ont ainsi été introduites, permettant une amélioration notable de l'exercice de mise en réserve :

- L'exonération de réserve de précaution des dépenses relevant du grand plan d'investissement a permis d'alléger la contrainte en excluant de l'assiette de calcul de la réserve 156,8 M€ en AE et 214,9 M€ en CP, dont une part importante relevait de dépenses inéluctables (notamment, les contreparties aux financements européens : mesures agro-environnementales, aides à l'agriculture bio). L'exonération de ces dernières n'a donc pas entraîné de report sur les autres lignes de dépense ;
- Sur le programme 149, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), ainsi que les mesures « sucre DOM » jugées toutes deux contraintes en raison de leur caractère sensible, se voient également dispensées de mise en réserve ;
- Sur le programme 206, les lignes contribuant au financement des principales actions de surveillance sanitaire, dont l'exécution dépend directement des obligations réglementaires et des crises sanitaires, ont également été exclues ;
- Les lignes correspondant aux moyens accordés aux organisations syndicales et à l'action sociale des trois programmes sont, comme les années précédentes, dispensées de mise en réserve. Leur caractère non pilotable est discutable sur le principe, mais en raison des faibles montants de ces lignes, l'effet global sur la réserve reste limité ;
- Le TO-DE et la provision pour aléas ont été soumis au taux moyen de 3 %, le Ministère souhaitant « neutraliser » ces lignes budgétaires, estimant qu'il n'était pas justifié qu'elles impactent ses autres actions.

Ces derniers choix ont pour effet de reporter l'effort de mise en réserve sur les autres lignes considérées comme pilotables, qui voient leur taux de mise en réserve augmenter fortement, le taux moyen des lignes non exemptées s'établissant à 6,42 % en moyenne en CP. Le périmètre de calcul de ce taux inclut les programmes 142 et 143 et non les seuls programmes

de la mission AAFAR, conduisant ainsi à une péréquation à l'échelle du ministère. Le programme 149 voit ainsi sa réserve allégée de 1,4 M€ en CP, alors que celles des programmes 206 et 215 augmentent toutes deux de 0,8 M€ (en CP).

Les opérateurs à qui un taux de 8 % avait déjà été appliqué en 2018 se voient soumis cette année encore à un effort supplémentaire. Le MAA a en effet fait le choix d'ajouter, aux 6,55 % de mise en réserve « obligatoire » sur les dépenses hors personnel des opérateurs, une contribution supplémentaire de 1,5 %. En prévision des difficultés d'exécution anticipées dès la budgétisation initiale sur le programme 206, l'Anses a par ailleurs été soumise à une mise en réserve volontaire supplémentaire de 5 M€ (cf. infra). Toutefois, l'effort porté par les opérateurs au titre de la réserve doit être relativisé car l'application d'un taux de mise en réserve de 0,5 % à la fraction de SCSP correspondant au pourcentage des dépenses de personnel des opérateurs (qui représentent pour la plupart d'entre eux près de 2/3 de leur budget), limite fortement le taux global de mise en réserve : pour les opérateurs du programme 149, celui-ci s'élève ainsi à 3 % du montant total de SCSP après application de ce taux différencié et de la réserve complémentaire de 1,5 %.

Même si certains choix effectués au sein de la mission peuvent être discutés<sup>2</sup>, les déséquilibres observés tiennent moins à la programmation qu'au cadre général de la réserve de précaution, que la Cour avait relevé dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2017. Seule une évolution de l'assiette, ou une baisse globale du taux de mise en réserve obligatoire, seraient à même de permettre aux responsables de programme d'effectuer une mise en réserve effective sans trop peser sur certaines natures de dépenses. Le programme 206, portant sur des dépenses peu pilotables et dont la réserve est systématiquement dégelée depuis plusieurs exercices, paraît ainsi le plus pénalisé par les règles actuelles régissant la réserve de précaution.

### ***1.2.2 Une exécution tendue mais maîtrisée***

La mission enregistre peu de mouvements en gestion en cours d'exercice, les redéploiements entre sous actions ayant permis aux programmes de faire face aux besoins en cours d'exécution. S'agissant du programme 149, les calendriers de versement à la CCMSA et aux opérateurs ont été respectés, et les redéploiements entre actions ont permis

---

<sup>2</sup> Le CBCM et la direction du budget indiquent notamment que l'application d'un taux de 3 % à la provision pour aléas et le TO-DE est critiquable en raison des reports de charges que la restitution de la réserve sur ces deux lignes est susceptible de générer.

de faire face aux besoins non prévus. Le positionnement sur ce programme de la provision pour aléas a apporté des marges importantes, le solde après paiement des refus d'apurement communautaires (69 M€) ayant notamment permis d'assurer en grande partie le financement du FNGRA (87,5 M€ au total, versé en cinq tranches). 49,9 M€ ont également été redéployés vers les prêts à l'installation en « avance de charge », afin de faire face à un besoin supplémentaire identifié par l'ASP au titre des prêts bonifiés fin 2019, reporté en grande partie sur l'exercice 2020.

Le programme 206 a rencontré plus de difficultés en exécution, en raison de besoins non prévus en LFI à hauteur de 24,8 M€ en AE et 18,6 M€ en CP et principalement liés aux épidémies de tuberculose bovine (5 M€) et de peste porcine africaine (6,7 M€). Ces difficultés ont été accrues par des versements de fonds de concours de l'union européenne inférieurs de 6 M€ aux montants prévus lors de la programmation initiale. L'effort de redéploiement interne a principalement porté sur l'ANSES, dont la dernière tranche de SCSP a été reportée en toute fin d'exercice et diminuée de 5 M€, portant l'effort total de l'opérateur à 10 M€ sur l'exercice en incluant la réserve supplémentaire de 5 M€ constituée en début d'exercice.

En conséquence, le schéma de fin de gestion a affecté les programmes de façon différenciée : alors que les programmes 149 et 215 ont contribué au schéma par des annulations dépassant le montant de leurs réserves de précaution en LFR<sup>3</sup>, le programme 206 a vu sa réserve intégralement dégelée et a fait l'objet d'une ouverture de 13,3 M€ en AE et 7,2 M€ en CP. La mission a ainsi contribué de façon nette à hauteur de 30,1 M€ en AE et 36,2 M€ en CP aux arbitrages de fin de gestion.

---

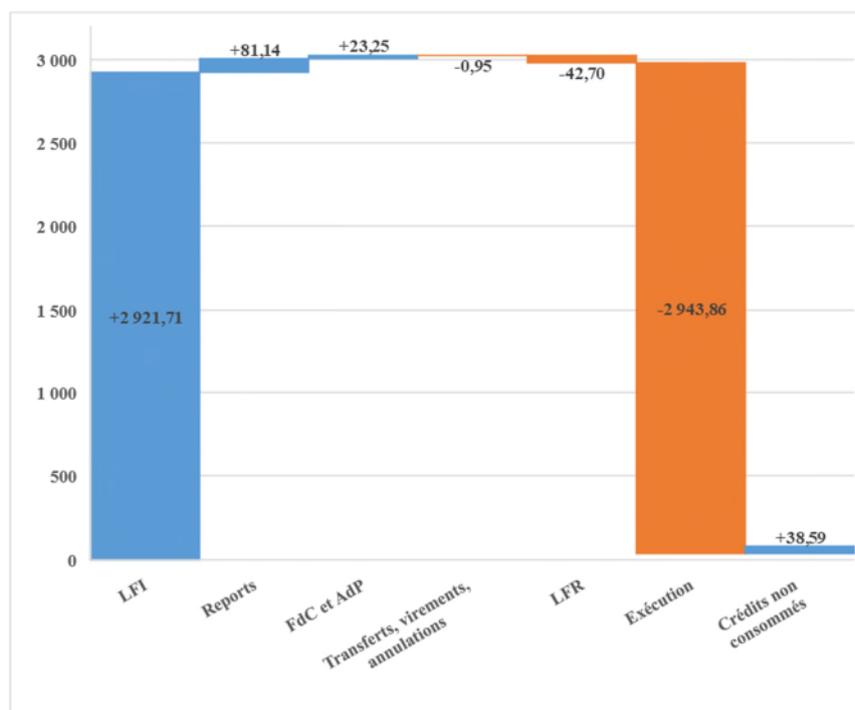
<sup>3</sup> Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019.

**Tableau n° 2 : Effet net du schéma de fin de gestion (réserve de précaution et LFR, M€)**

en M€ (HT2)	Prog. 149		Prog. 206		Prog. 215		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dégels sur la réserve de précaution	0	0	6,5	6,4	0,1	0,1	6,6	6,5
Ouvertures/annulations en LFR	-46,5	-46,4	13,4	7,2	-3,5	-3,6	-36,7	-42,7
<b>Solde net du schéma de fin de gestion</b>	<b>-46,5</b>	<b>-46,4</b>	<b>19,8</b>	<b>13,6</b>	<b>-3,4</b>	<b>-3,5</b>	<b>-30,1</b>	<b>-36,2</b>

Source : Cour des comptes, MAA

**Graphique n° 3 : de la LFI à l'exécution (CP, en M €)**



Source : Cour des comptes

### 1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

L'année 2019 présente une exécution conforme à la LFI (2,9 Md€), en diminution de l'ordre de 500 M€ par rapport à l'année 2018 (3,4 Md€) consécutivement à l'évolution du dispositif TO-DE et à la baisse de la provision pour aléas. L'exécution en AE est également conforme à la LFI (2,8 Md€) et reste équivalente à celle observée en 2018.

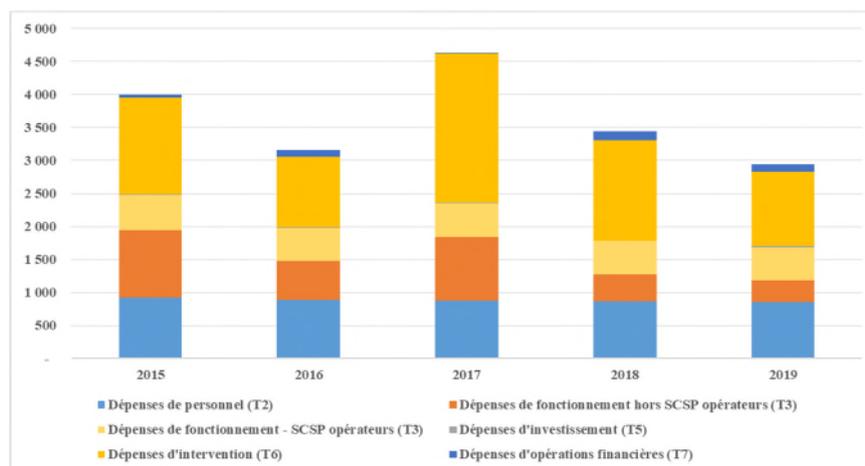
**Graphique n° 4 : Exécution en AE et CP 2015-2019  
(en Md€)**



Source : Cour des comptes

La structure du budget de la mission n'évolue pas en 2019, avec une prépondérance des dépenses d'intervention, de personnel et de soutien aux opérateurs. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement restent minoritaires.

**Graphique n° 5 : Exécution des crédits par titre 2015-2019 (CP, en M€)**

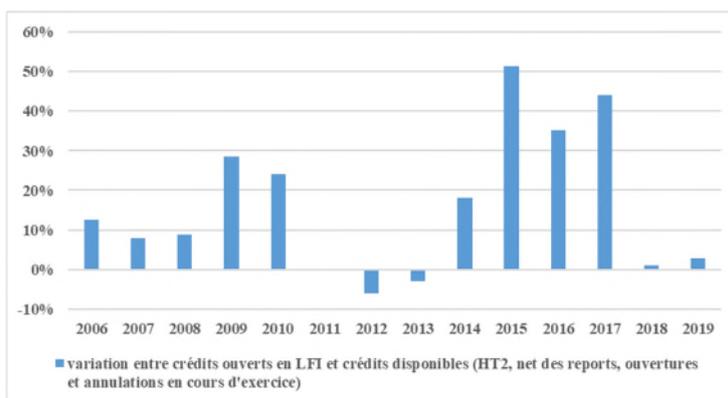


Source : Cour des comptes

### 1.3.1 Une autorisation budgétaire globalement respectée

Pour la deuxième année consécutive, l'exécution de la mission est conforme aux montants figurant en LFI, par ailleurs peu abondés de manière complémentaire en cours d'exercice. Seul le programme 206 a bénéficié d'un dégel de sa réserve de précaution pour 8,0 M€ et d'un abondement en LFR à hauteur de 7,2 M€, en CP.

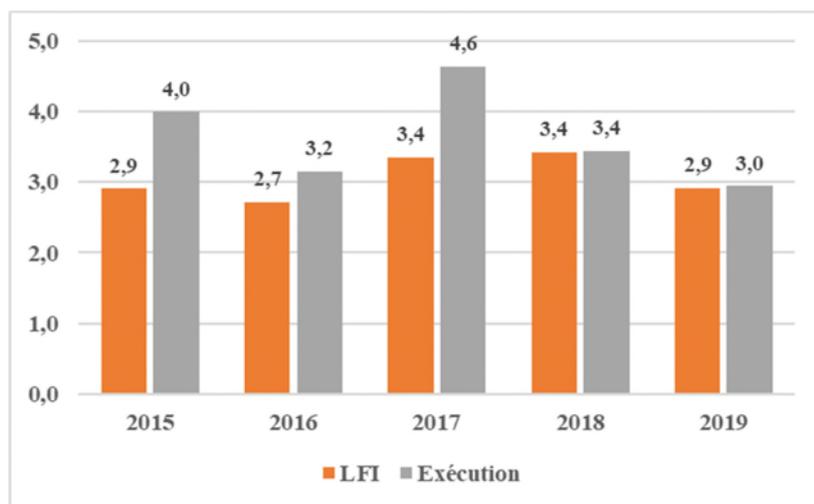
**Graphique n° 6 : Ratio crédits de paiement disponibles (net des reports, ouvertures et annulations) / crédits LFI**



Source : Cour des comptes

La consommation des CP s'établit à 2,943 Md€, soit en dépassement de 1 % des crédits prévus en LFI (2,921 Md€), mais en deçà de 2 % des crédits disponibles (2,982 Md€).

**Graphique n° 7 : LFI et exécution 2015-2019  
(CP, en Md€)**



Source : Cour des comptes

La surconsommation constatée est répartie sur les trois programmes de la mission et porte principalement sur des crédits hors titre 2 (+31 M€ par rapport à la LFI), le titre 2 faisant apparaître une sous-consommation de 7,7 M€. Sur longue période, les crédits de la mission hors refus d'apurement, dépenses de gestion de crises et TO-DE, apparaissent relativement stables autour de 2,5 Md€.

**Graphique n° 8 : Mission AAFAR - Exécution, 2014-2019  
- M€**



Source : Cour des comptes- les retraitements portent sur la campagne ICHN 2016, payée en 2017 et sur l'exonération en 2017 uniquement de l'exonération de cotisations AMEXA.

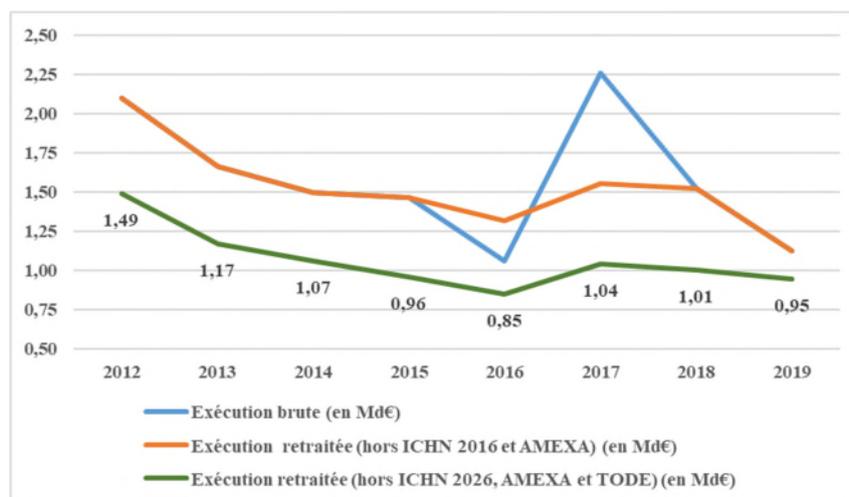
### ***1.3.2 Des dépenses d'intervention stabilisées***

Les dispositifs d'intervention restent le principal poste de dépenses au sein de la mission AAFAR avec une exécution à hauteur de 1,124 Md€ portée presque exclusivement par le programme 149 (1,05 Md€).

Consécutivement à la révision du dispositif TO-DE et à la baisse de la provision pour aléas, les dépenses d'intervention de la mission sont en nette diminution par rapport à l'année 2018 (1,524 Md€).

Elles représentent 38 % des dépenses totales de la mission (44 % en 2018) et 54 % des dépenses hors T2 (59 % en 2018).

**Graphique n° 9 : Dépenses d'intervention – Exécution  
2012 2019 (CP, en Md€)**



Source : Cour des comptes

Hors corrections ICHN et AMEXA en 2016 et 2017<sup>4</sup> et hors dispositif TO-DE, les dépenses d'intervention sont stabilisées depuis 2015 à environ 1 Md€ par an, traduisant la stabilité des financements de la PAC par l'Etat.

Cette stabilité apparente n'exclut pas une forte dynamique de gestion de ces dépenses au sein des différents programmes.

L'année 2019 aura ainsi été marquée par de nombreux ajustements entre sous actions en cours d'année, notamment au sein du programme 149, pour financer, entre autres, les dépenses liées à la mise en œuvre du grand plan d'investissement.

Les principaux dispositifs d'intervention de la mission, portés par le programme 149, évoluent comme suit :

- Les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ainsi que les aides à l'agriculture biologique baissent de 18,2 M€ en AE et de 54,2 M€ en CP par rapport à 2018, en cohérence avec la fin de programmation FEADER et de rattrapage des aides

<sup>4</sup> En 2017, le programme 149 a compensé, à hauteur de 477,5 M€, la réduction de 7 points des cotisations maladie des exploitants agricoles (convention « AMEXA ») et a par ailleurs mis paiement deux campagnes ICHN (campagnes 2016 et 2017) générant un surcroît annuel de dépenses de 256 M€.

PAC ; l'exécution reste toutefois en retrait de 6,5 M€ en AE 6,6 M€ en CP par rapport à la LFI suite à un transfert en gestion vers le programme 162 pour financer le PITE Bretagne ;

- Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), fortement revalorisées et élargies à de nouveaux bénéficiaires depuis 2014, connaissent en 2019 une nouvelle hausse de 20,2 M€ dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des zones défavorisées simples ; l'exécution est conforme à la LFI et s'établit à 284,20 M€ ;
- Les mesures d'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations sont également renforcées avec une exécution de 204,70 M€, supérieure à la LFI de 47,64 M€. Rendue possible par des reports de crédits 2018 et par un redéploiement de 27 M€ depuis la ligne dédiée aux interventions en faveur des filières agroalimentaires<sup>5</sup>, l'exécution a notamment permis le maintien de la dotation aux jeunes agriculteurs à hauteur de 26,39 M€, la mise en œuvre de prêts bonifiés (49,89 M€) et du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCEA) (50 M€) ainsi que le financement de nouveaux instruments financiers du volet agricole du GPI (fonds européen d'investissement à hauteur de 41 M€).

Les crédits consacrés aux aides aux filières de production des DOM (172 M€) sont équivalents à ceux de 2018 (170,5 M€). La filière sucrière ultramarine en est la principale bénéficiaire avec 124,4 M€ de crédits mobilisés en AE et 124,6 M€ en CP (idem 2018). Les autres dispositifs de soutien aux productions locales, de diversification et d'orientation des filières pris dans le cadre du comité interministériel de l'Outre-mer (CIOM) mis en œuvre par l'ODEADOM, sont maintenus à 46,1 M€ en 2019, complétés par 1,5 M€ depuis le programme en faveur des Pays et Territoires d'Outre-mer (conventions mises en œuvre par les DAAF).

---

<sup>5</sup> Financées par FAM par ailleurs grâce à la mobilisation de cofinancements européens non fléchés.

### ***1.3.3 Des dépenses de personnel maîtrisées***

Le plafond d'emploi 2019 de la mission (hors opérateurs), fixé à 11 949 ETPT en LFI<sup>6</sup>, a connu de nombreux ajustements en cours d'exercice, avec notamment :

- un redéploiement de 15 ETPT depuis le programme 215 vers d'autres programmes du MAA, hors mission AAFAR ;
- une autorisation donnée en LFR pour 100 ETPT supplémentaires sur le programme 206 pour faire face aux conséquences du Brexit et de 35 ETPT supplémentaires sur le programme 215 pour mettre en œuvre la PAC.

Revu à 12 069 ETPT, le plafond d'emploi a été respecté avec une exécution à hauteur de 11 989 ETPT, soit une sous-exécution de 80 ETPT.

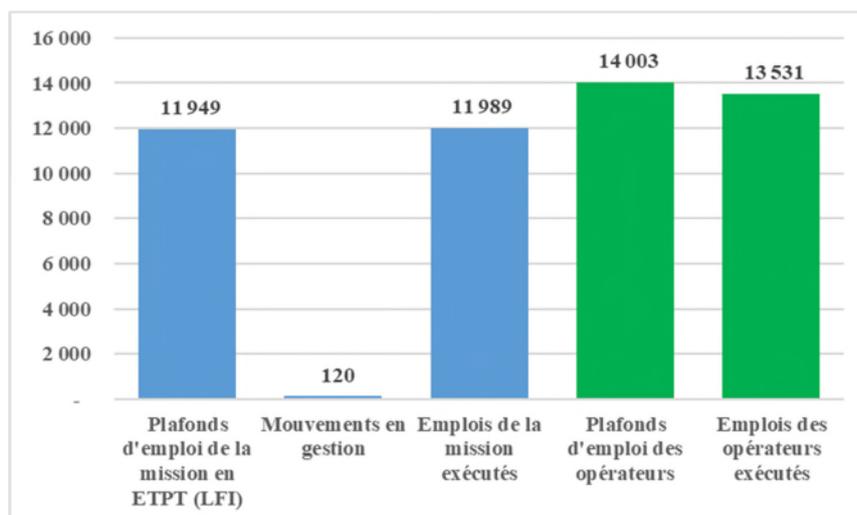
Alors qu'un schéma d'emploi de -90 ETP était prévu en 2019, à raison de 40 créations pour le programme 206 et 130 suppressions pour le programme 215, la réalisation affiche 85 ETP supprimés. Cet écart de 5 ETP par rapport à l'objectif reste limité au regard des effectifs de la mission et des difficultés intervenues en cours d'année avec le Brexit.

L'ouverture tardive de moyens supplémentaires en LFR explique en partie cette sous-exécution. Le MAA n'a en effet pas disposé du temps nécessaire pour recruter d'autant que le recrutement d'agents pour conduire les contrôles PAC reste difficile, faute de compétences et d'attrait du métier.

---

<sup>6</sup> 4695 ETPT sur le programme 206 et 7254 ETPT sur le programme 215.

**Graphique n° 10 : Plafond d’emplois et exécution  
(en ETPT sous plafond pour l’Etat et ses opérateurs)**



Source : Cour des comptes

Sur l’ensemble de la mission, la masse salariale s’élève à 856,8 M€ en exécution, soit en retrait de 7,7 M€ (1 %) par rapport aux crédits ouverts en LFI (864,5 M€).

Le programme 206 présente une exécution supérieure à la LFI de 1,1 M€ imputable au recrutement d’agents non titulaires pour faire face à un Brexit sans accord (sans effet de fait sur l’exécution des crédits liés au CAS pension, sous-exécutés en 2019 sur ce programme).

Le programme 215 présente au contraire une sous-exécution de 8,8 M€ à rattacher aux retards pris dans la prise en compte des éléments de paie liés à des changements individuels suite à la bascule en cours d’année vers le progiciel RenoïRH et à des retards dans la signature de textes statutaires ou indemnitaires en fin de gestion. Un report de charges de 7,4 M€ est à prévoir sur 2020.

Hors CAS pension, l’exécution s’établit à 621,0 M€ soit 99,7 % des crédits ouverts en LFI (622,5 M€), en hausse de 7,7 M€ par rapport à l’année 2018 (613,3 M€).

L’effet du schéma d’emploi (-2,8 M€) ne compense pas le GVT solde (+5,8 M€) et les mesures catégorielles (+2,7 M€), concernant pour l’essentiel le PPCR et les plans de requalification de C en B et de B en A.

Par ailleurs, la mission a été impactée par :

- La poursuite du règlement des contentieux des retraites vétérinaires (+1,2 M€) ;
- L'accompagnement du BREXIT (135,5 ETPT mobilisés depuis octobre 2019 pour +1,8 M€) ;
- Le renforcement des moyens consacrés à la mise en œuvre de la PAC (+4 M€).

Enfin, une mesure de fongibilité asymétrique a été mise en œuvre en 2019 sur le programme 215 pour le remboursement des personnels mis à disposition auprès de l'ASMA (association d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs du MAA) pour un montant de 0,85 M€, pris sur le titre 2, versé dans le titre 3 et attribué sous forme de subvention à l'ASMA. Une réduction du titre 2 au profit du titre 3 pour tenir compte de cette dépense récurrente reste toutefois souhaitable dans la prochaine LFI afin de respecter les règles de la comptabilité budgétaire.

#### 1.3.4 Des moyens de fonctionnement en baisse sensible

Les principales composantes des dépenses de fonctionnement de la mission restent les refus d'apurements communautaires (125,07 M€ en 2019) et les subventions versées aux opérateurs, hors dotations en fonds propres (499,69 M€ en 2019). Ces dépenses sont développées dans les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> parties et ne sont pas prises en compte dans le présent chapitre.

Les autres dépenses de fonctionnement, portées essentiellement par le programme 206, ne représentent au final qu'une part minoritaire du budget total de la mission (6,3 %).

**Tableau n° 3 : Autres dépenses de fonctionnement, hors SCSP et refus d'apurement (M€, AE et CP)**

Programme	Exécution 2018		Exécution 2019		Variation 2019/2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
149	24,4	24,4	20,7	19,9	-15,2 %	-18,4 %
206	105,2	105,8	97,1	98,4	-7,7 %	-7,0 %
215	77,6	82,2	62,4	68,3	-19,5 %	-16,8 %
<b>Total</b>	<b>207,2</b>	<b>212,4</b>	<b>180,2</b>	<b>186,6</b>	<b>-13,0 %</b>	<b>-12,1 %</b>

Source : MAA

Malgré l'augmentation des besoins liés à la recrudescence des foyers de tuberculose bovine et à la lutte contre l'introduction de la peste porcine africaine, le budget de fonctionnement (hors SCSP) du programme 206 connaît une baisse sensible de 7% rendue possible par de nombreux redéploiements de crédits et par des réductions de dépenses sur certaines lignes du programme.

L'exécution des crédits de fonctionnement des programmes 149 (dont ils ne représentent qu'une part marginale) et 215 diminue également de 18,4 % et 16,8 % en 2019.

Le programme 215 n'a toutefois pas connu d'impasse budgétaire en 2019, grâce à l'importance des ressources perçues en cours de gestion (10,406 M€ de fonds de concours et attributions de produits divers) et du fait de la nature même des dépenses portées par ce programme qui peuvent être anticipées ou reportées selon les besoins (immobilier et informatique en particulier).

Au sein du programme 215, un effort conséquent a été accompli en 2019 dans la mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère avec une sur exécution de 3,45 M€ en AE et de 3,07 M€ en CP, rendue possible notamment par redéploiements de crédits (1,6 M€ en AE et 2,2 M€ en CP) prévus au titre de l'indemnisation des personnels affectés en zone urbaine sensible, surévalués lors de la programmation.

Le MAA a également été contraint en 2019 de déléguer par anticipation à l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA) 1,5 M€ de CP, budgétés en 2020, pour le lancement de travaux d'aménagement préalables à la construction du futur siège de l'ONF, finalement délégués à l'ENVA.

### ***1.3.5 Des dépenses d'investissement en hausse mais encore largement sous-exécutées***

Bien qu'elle reste très en deçà de la programmation initiale en LFI (19,92 M€ en CP), l'exécution 2019 est en nette augmentation (12,91 M€ en CP) par rapport aux années précédentes (9 M€ par an en moyenne entre 2015 et 2019), compte tenu du démarrage de nombreux chantiers immobiliers, notamment sur le site de Varenne, ainsi que de plusieurs projets informatiques (système d'information statistique, application RH etc.), dans le respect du programme initial.

Marginales au sein du budget de la mission dont elles représentent moins de 1 %, tant en AE qu'en CP, les dépenses d'investissement connaissent toutefois une sous-exécution chronique depuis plusieurs années, s'établissant selon les années entre 30 % et 75 % des crédits ouverts en LFI. Ce constat s'explique par la nature même des projets conduits (projets informatiques ou immobiliers), soumis à des aléas de mise en œuvre et, de fait, des décalages de calendrier. Toutefois, son caractère récurrent interroge sur la programmation de ces dépenses d'investissement et sur la capacité du MAA à les mettre en œuvre.

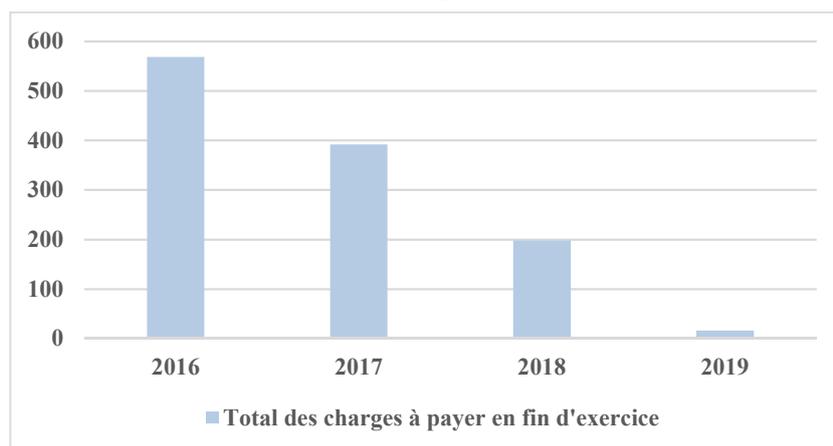
## 1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

### 1.4.1 Une soutenabilité budgétaire qui s'améliore

#### 1.4.1.1 La soutenabilité à court terme

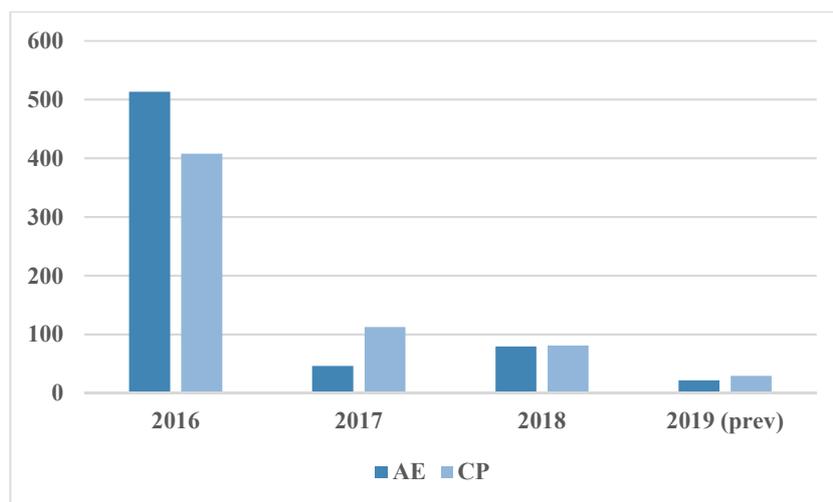
Le caractère « apaisé » de la gestion 2019 se traduit dans l'évolution des charges à payer en fin d'exercice, en fort recul par rapport aux précédents exercices (graphique n° 11). Les demandes de report de crédits pour 2020 s'inscrivent également à un niveau historiquement bas (graphique n° 12).

Graphique n° 11 : Charges à payer en fin d'exercice – M€



Source : Cour des comptes selon données CBCM et MAA

**Graphique n° 12 : Reports de crédits de l'exercice n sur l'exercice n+1, 2016 à 2019 – M€**



Source : Cour des comptes selon données MAA

Le Ministère et le CBCM n'identifient pas de reports de charges importants, non couverts par des reports de crédits et ainsi susceptibles de peser sur l'exercice 2020, à l'exception de la dette « historique » du ministère envers la CCMSA au titre des différents dispositifs gérés pour le compte du MAA, reportée d'année en année. Celle-ci devrait toutefois connaître une forte diminution (estimée par la direction du Budget à un montant net de l'ordre de 20 M€), pour un montant fin 2018 de 98,7 M€.

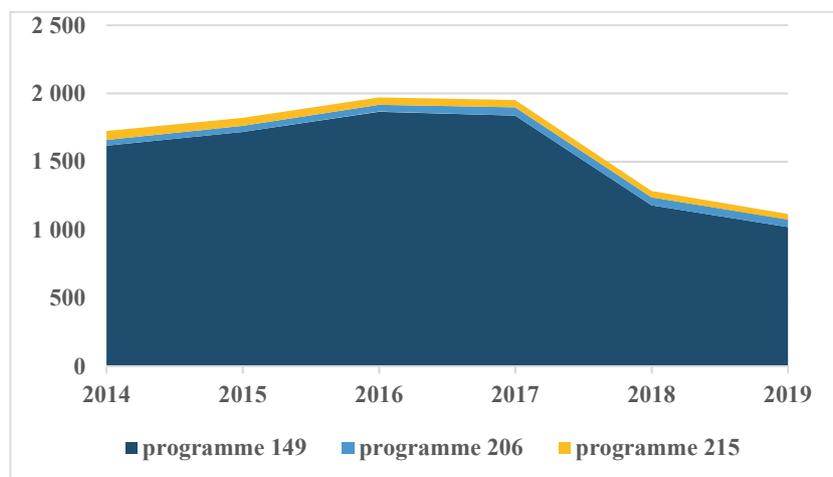
**Recommandation n° 1. (MAA et MACP) : Solder l'apurement de la dette contractée par le MAA envers la CCMSA (recommandation modifiée).**

#### 1.4.1.2 Les restes à payer

Les restes à payer budgétaires, dont l'évolution témoigne de la soutenabilité à long terme de la mission, poursuivent leur diminution engagée en 2017. Celle-ci tient principalement au désengagement, sur le programme 149, à hauteur de 80 M€, dans le cadre du travail de fiabilisation des engagements juridiques entrepris depuis 2017 avec l'ASP. Ce travail a déjà conduit en 2018 au retrait de 500 M€ d'autorisations d'engagement devenues sans objet, et devrait se poursuivre en 2020.

Les restes à payer des autres programmes du ministère connaissent également des baisses respectives de 4 % (programme 206) et 15 % (programme 215).

**Graphique n° 13 : Restes à payer budgétaires, 2014-2019 (M€)**



Source : Cour des comptes, MAA

#### ***1.4.2 Une trajectoire pluriannuelle réalisable sous conditions***

La trajectoire pluriannuelle, dont les plafonds sont respectés en LFI 2018 et 2019, ne paraît pas irréalisable en 2020, en dépit d'une diminution de la provision pour aléas, réduite à 168 M€ (hors réserve de précaution). Elle supposera néanmoins, pour être soutenable, que les refus d'apurements ne dépassent pas les estimations disponibles début 2020 (de l'ordre de 90 M€), que les dépenses d'indemnisation de la sécheresse de 2019 soient inférieures aux prévisions (besoin de financement par le MAA estimé à 150 M€ en décembre 2019 mais susceptible d'être revu à la baisse – cf 2.2.4) et qu'aucune nouvelle crise d'ampleur ne vienne impacter la mission.

Le renforcement en LFI 2020 des crédits du programme 206, qui retrouvent leur niveau de 2018, devrait limiter les tensions observées au cours de l'exécution 2019.

A horizon 2021-2022, la transition entre l'actuel et le futur cadre pluriannuel budgétaire européen et la mise en place d'une nouvelle PAC seront porteurs de risques budgétaires accrus, pouvant nécessiter de compenser d'éventuelles diminutions des enveloppes d'aide et des taux de co-financement, et susciter de nouveaux besoins d'accompagnement.

## 2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

### 2.1 Aides communautaires et refus d'apurement (programmes 149 et 215)

La fiabilisation du paiement des aides communautaires se poursuit en 2019, avec le déploiement de moyens d'investissement afin de renforcer les systèmes de paiement de l'ASP, l'actualisation du registre parcellaire graphique des aides par l'IGN et le recrutement d'effectifs supplémentaires pour la gestion des aides et les contrôles dans les services déconcentrés, pour un total de près de 40 M€.

**Tableau n° 4 : Moyens consacrés à la fiabilisation du dispositif de paiement des aides communautaires**

Programme	Nature de dépense	2014	2015	2016	2017	2018	2019	total	
149	dépenses d'investissement informatique (subvention versée à l'ASP) - M€	1,5	12,0	10,0	-	20,0	21,0	64,50	
	travaux d'actualisation du RPG (dotation à l'IGN) - M€	-	24,0	4,0	7,4	7,4	11,4	54,20	
215	Effectifs supplémentaires en DDT(M)	masse salariale - M€	8,9	10,2	11,5	13,6	7,4	7,0	58,60
		ETPT programmés	340	340	480	556	300	250	
		ETPT exécutés	344	394	445	525	285	268	
total 2014 - 2019 - M€								177,30	

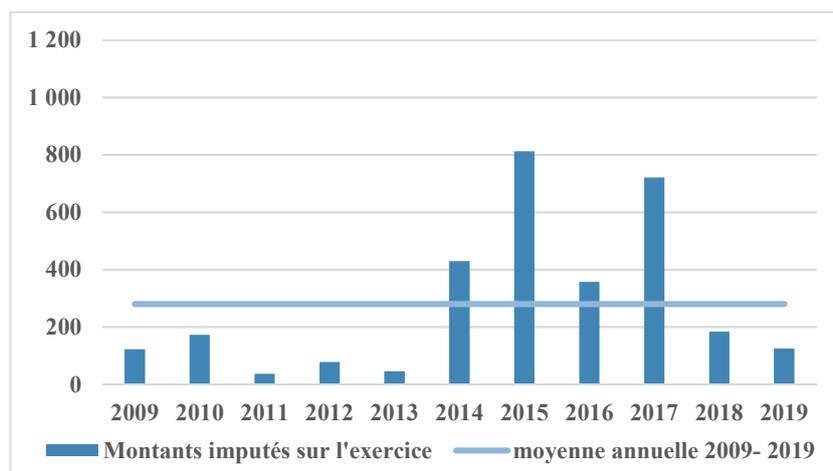
Source : MAA

Après plusieurs exercices marqués par des retards importants dans le paiement des aides (ICHN, agriculture biologique, MAEC notamment), l'année 2019 est marquée par le retour à un calendrier de paiement normal.

A 125 M€, les refus d'apurement s'élèvent encore à un montant élevé, quoiqu'en recul par rapport à 2018 (178 M€) et inférieur aux prévisions en début d'exercice (168 M€ dans l'avis de soutenabilité du CBCM).

Ce montant se décompose de la façon suivante : 50 M€ provenant d'une décision *Ad hoc* 58 notifiée en novembre 2018 ; 51,8 M€ au titre de deux décisions (*Ad hoc* 59 et 60) notifiées en 2019<sup>7</sup> ; 22,5 M€ d'apurement comptable et de frais financiers. Une décision *Ad hoc* 61, publiée le 30 octobre 2019 et portant sur 6,8 M€ de corrections, n'a en revanche pas été imputée en 2019 par le ministère, comme le permettent les règles d'exigibilité de tels refus d'apurement<sup>8</sup>. Elle sera exigible en 2020, tout comme une décision *Ad hoc* 62, publiée en février 2020 et d'un montant de 40,8 M€. Les enquêtes finalisées représentant un total potentiel de 42 M€, le risque pour 2020 lié aux refus d'apurement hors apurement comptable devrait donc s'établir au minimum à 90 M€, sous réserve de l'aboutissement de nouvelles enquêtes en cours.

**Graphique n° 14 : Refus d'apurement d'aides communautaires, 2009-2019 (M€)**



Source : Cour des comptes, CBCM

## 2.2 Mécanismes de gestion des risques agricoles

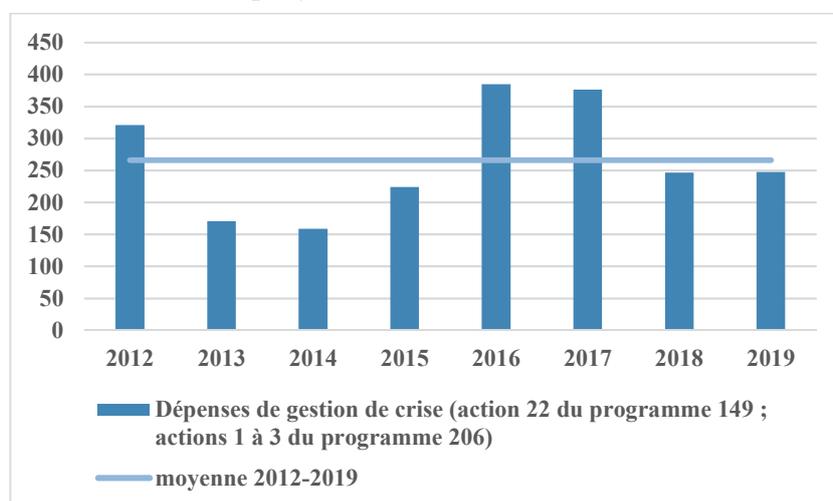
Comme en 2018, l'année 2019 n'a pas connu donné lieu à des dépenses exceptionnelles liées à des aléas sanitaires ou climatiques de grande ampleur.

<sup>7</sup> Il s'agit du montant net, incluant l'annulation partielle par la CJUE de la décision ad hoc n° 47 qui vient diminuer de 24,3 M€ le montant de la décision *ad hoc* 60.

<sup>8</sup> Les décisions de correction financière publiées au JOUE entre le 30 septembre et le 31 décembre 2019 sont ainsi exigibles en 2020.

Portés par l'action 22 du programme 149 et les actions 1 à 3 du programme 206, les crédits dédiés à la gestion des risques se sont élevés en exécution à 247,5 M€ en 2019, stables par rapport à 2018 (246 M€), mais en deçà de la moyenne décennale (266 M€), relevée à la suite d'événements sanitaires de 2016 et 2017 (crise de l'élevage et grippe aviaire notamment).

**Graphique n° 15 : Dépenses de gestion de crise sur les programmes 149 et 206, 2012-2019 – M€**



Source : Cour des comptes

### **2.2.1 Des mécanismes peu sollicités et un contexte favorable à des redéploiements en faveur du FNGRA (P. 149)**

En l'absence de crise majeure, le « fonds d'allègement des charges » (FAC), n'a été que peu sollicité en 2019 (0,04 M€ pour 1,84 M€ inscrit en LFI).

A la suite des forts épisodes de sécheresse, de grêle et de gel intervenus en 2019, le MAA a toutefois décidé d'attribuer à la CCMSA une enveloppe complémentaire de 7 M€ aux 30 M€ déjà programmés pour

la prise en charge des cotisations sociales et patronales des exploitations agricoles en difficultés<sup>9</sup>, financés sur la ligne réservée au dispositif TO-DE.

Réformé en cours d'année et de fait non accessible aux publics concernés, le dispositif d'appui aux agriculteurs en difficultés (AGRIDIFF) a également été peu mobilisé en 2019 (0,04 M€ en exécution pour 3,5 M€ budgété en LFI). Il devrait probablement monter en puissance dès 2020.

La sous-consommation de la ligne budgétaire dédiée aux refus d'apurements communautaires (-68,93 M€) et des redéploiements entre lignes du programme en cours d'exercice ont enfin permis au MAA de verser 87,5 M€ au FNGRA en 2019, afin notamment de couvrir les besoins liés à l'indemnisation de la sécheresse 2018 et ceux prévisibles en 2020 suite à la sécheresse 2019.

### **2.2.2 De nombreux redéploiements et ajustements rendus nécessaires pour faire face aux besoins (P. 206)**

S'agissant du programme 206, l'action 1 « prévention des risques inhérents à la production végétale » n'appelle pas de remarques particulières. Elle a mobilisé 27,87 M€ en exécution pour 30,14 M€ de crédits ouverts en LFI, portés à 32,01 M€ en cours d'exercice. La surveillance de la bactérie *Xylella fastidiosa* et la prospection autour des foyers détectés ont notamment été renforcées en 2019 (+ 3,75 M€ en AE et + 3,44 M€ en CP, par redéploiement intra programme).

A l'inverse, la baisse des crédits programmés pour la sous-action « gestion des maladies animales (hors encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles) » (-15,82 M€ par rapport à 2018) de l'action 2 du programme, conjuguée à la recrudescence des foyers de tuberculose bovine ainsi qu'aux mesures mises en œuvre pour empêcher l'introduction de la peste porcine africaine en France, ont conduit à une surconsommation notable des crédits initialement inscrits en LFI. Budgétée en LFI à hauteur de 83,75 M€ et réévaluée à 94,19 M€ en cours d'exercice, l'action 2 du programme 206 présente une exécution de 111,12 M€ en 2019, soit un dépassement de l'ordre de 30 % des crédits prévus en LFI.

Afin de pouvoir couvrir ces besoins, le MAA a été contraint d'opérer de nombreux redéploiements et solliciter des ajustements budgétaires en cours d'exercice, dont notamment le dégel en gestion de la réserve initiale

---

<sup>9</sup> Dispositif prévu par l'article L.726-3 du code rural et de la pêche maritime – Montant annuel de 30 M€ dédié à ce dispositif prévu par la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la CCMSA pour la période 2016-2020.

(6,40 M€), l'ouverture de crédits en LFR (7,21 M€) et la réduction de 5 M€ de la dernière tranche de SCSP versée à l'ANSES.

### ***2.2.3 Une capacité d'auto-assurance restant tributaire du niveau des refus d'apurements***

L'introduction d'une ligne budgétaire de « provisions pour aléas » depuis 2018 au sein du programme 149 a permis de renforcer considérablement la capacité de gestion des risques de la mission.

Toutefois, soumise à mise en réserve obligatoire et principalement mobilisée pour couvrir les refus d'apurements communautaires des aides PAC, cette provision ne répond pas totalement à son objectif assurantiel initial et reste tributaire des évolutions à la hausse ou à la baisse du montant des refus d'apurements.

La provision pour aléas a toutefois parfaitement joué son rôle en 2019, en permettant à la fois de couvrir les refus d'apurements, en forte baisse, et l'abondement du FNGRA, sous tension suite aux indemnisations des dégâts de sécheresse 2018.

Compte tenu de l'impossibilité d'anticiper de manière fiable les montants des refus d'apurements communautaires et des indemnisations à la charge du FNGRA, le fonctionnement actuel offre une relative souplesse au MAA dans sa gestion.

### ***2.2.4 Le FNGRA fortement sollicité en 2019***

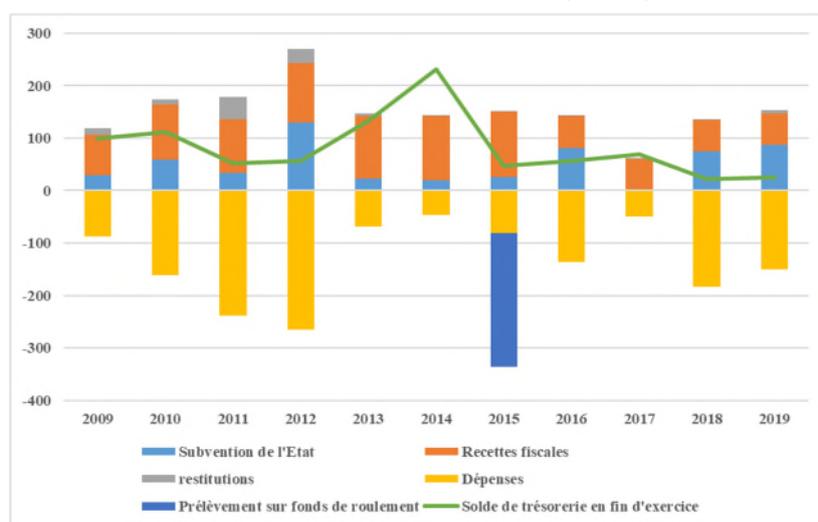
Compte tenu de l'épisode de sécheresse observé en 2018 et du délai de transmission des dossiers de demande d'indemnisation, le FNGRA a été fortement sollicité en 2019 avec plus de 151 M€ de dépenses pour 60 M€ de recettes fiscales et 6 M€ de restitutions.

Les versements opérés en 2019 depuis le programme 149 (87,5 M€), et notamment ceux mis en œuvre en novembre et en décembre 2019 (respectivement 3,8 et 9,7 M€) permettent toutefois au FNGRA de disposer d'une trésorerie de 24,49 M€ au 31 décembre, à un niveau équivalent à celui observé fin 2018 (22 M€), mais demeurant historiquement bas.

Compte tenu du nouvel épisode de sécheresse intervenu en 2019, il est possible que le FNGRA soit de nouveau sollicité en 2020, à un niveau qui reste encore toutefois à déterminer. Ce besoin de financement dépendra du volume de demandes d'indemnisation éligibles réellement adressées au FNGRA et des décisions d'indemnisations prises par ce dernier. La sécheresse de 2019 concernant près de deux fois moins de départements

qu'en 2018 (34 contre 60) et portant sur des reconnaissances initiales d'un montant moyen moindre (1,7 M€ contre 3,17 M€ en 2018), le besoin de financement en 2020 pourrait ainsi être inférieur à celui connu en 2019 (87,5 M€).

**Graphique n° 16 : Dépenses, recettes et trésorerie du FNGRA, 2009-2019 (en M€)**



Source : Cour des comptes, FNGRA

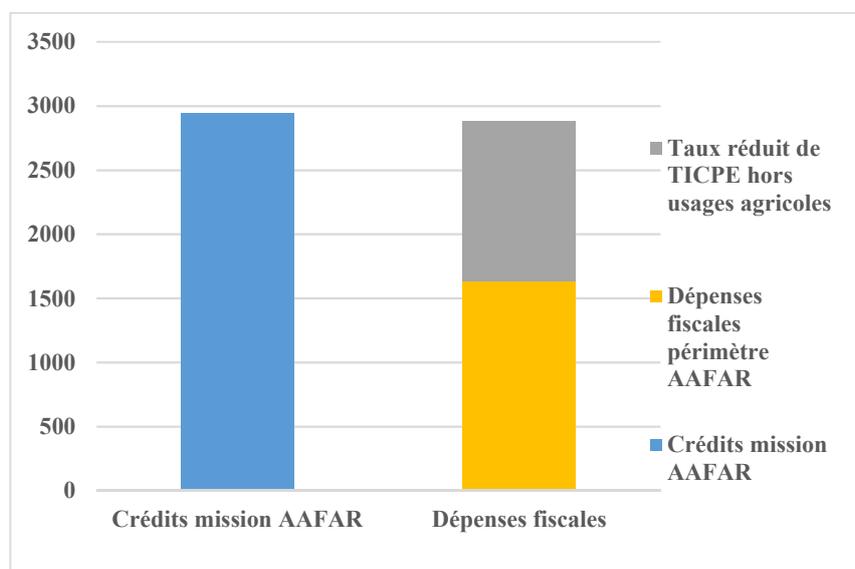
### 3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT AUX POLITIQUES RELEVANT DE LA MISSION AAFAR

#### 3.1 Les dépenses fiscales

31 dépenses fiscales ayant une incidence en 2019 sont rattachées à la mission AAFAR, exclusivement sur le programme 149, pour un montant total de 3,01 Md€, en hausse de 4 % par rapport à l'exercice 2018.

Les seules dépenses relevant d'impositions d'Etat représentent 2,87 Md€ (87 %), les 7 % restants relevant d'impositions locales.

**Graphique n° 17 : Dépenses budgétaires et fiscales de la mission (M€)**



Source : Cour des comptes

Les dépenses fiscales relevant de l'Etat sont composées principalement de réductions de taux de TICPE pour les usages non routiers du fioul lourd, le gaz naturel et le gaz de pétrole liquéfié utilisés par les exploitants agricoles, pour 75 % du montant total en 2019. Au sein de celles-ci, il convient d'exclure la part de la dépense « gazole non

routier » ne profitant pas aux entreprises du secteur agricole, rattachée à tort au programme 149 et dont la Cour recommande depuis plusieurs exercices le transfert à un programme plus concerné. En 2019, cette fraction, dont la suppression était prévue au PLF avant d'être reportée à 2022 lors des débats budgétaires (cf. encadré), fait l'objet d'une dépense fiscale distincte, pour 1,25 Md€. Elle reste toutefois rattachée au programme 149 en 2019, justifiant le maintien de la recommandation de la Cour énoncée en 2018<sup>10</sup>.

**Recommandation n° 2. (MACP) : Imputer la dépense fiscale relative au tarif réduit de taxe intérieure de consommation du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles à la mission qui porte cette politique publique (recommandation modifiée)**

**Encadré - La réforme de la TICPE sur le gazole non routier (GNR)**

**Taux réduit sur le GNR pour les agriculteurs et le BTP**

Les agriculteurs et entreprises du BTP bénéficient d'un taux réduit de la TICPE (18,82 €/hl en 2019 au lieu du taux normal de 59,40 €/hl en 2018) sur le gazole utilisé pour leurs engins et véhicules professionnels,

L'article 60 de loi de finances pour 2020 prévoit la suppression progressive de ce taux réduit et son alignement sur celui du gazole routier (37,68 €/hl au 1<sup>er</sup> juillet 2020 ; 50,27 €/hl au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ; 59,40 €/hl au 1<sup>er</sup> janvier 2022).

Dans l'intervalle, des mesures transitoires destinées à neutraliser l'impact de l'augmentation sur la trésorerie sont mises en place par le versement d'avances automatiques en 2020 et 2021 aux bénéficiaires actuels.

**Remboursement partiel sur le GNR agricole**

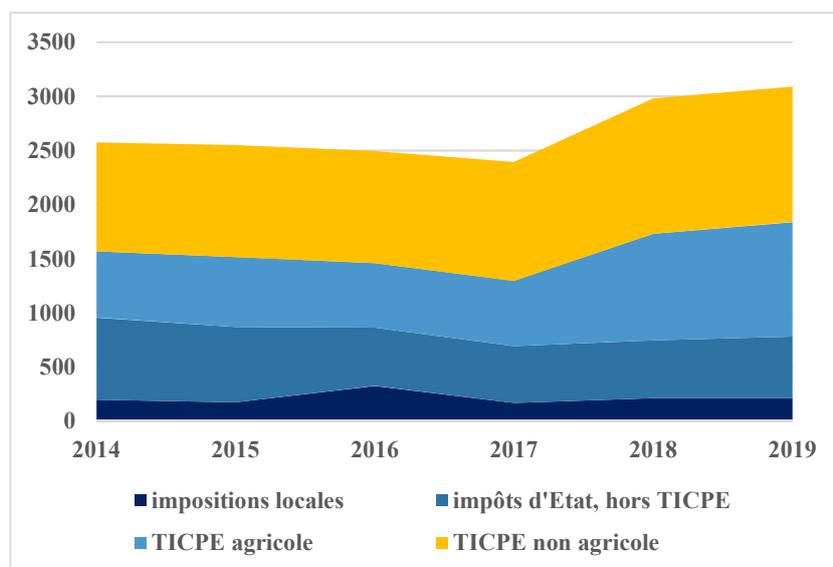
Le secteur agricole bénéficie par ailleurs d'un remboursement partiel de TICPE depuis 2004 sur la consommation de GNR, fioul lourd et gaz naturel, qui laisse à la charge des agriculteurs 3,86 €/hl s'agissant du GNR.

<sup>10</sup> Recommandation n° 4 de la NEB 2018 : « clarifier les modalités de rattachement des dépenses fiscales liées au taux réduit de TICPE à raison du gazole non routier ».

Ce taux réduit de 3,86 €/hl pour le gazole utilisé pour les travaux agricoles et forestiers est conservé et directement intégré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au prix d'achat du produit, dénommé « gazole agricole ». Ainsi les agriculteurs n'auront plus à subir d'effet de trésorerie et seront dispensés de demander un remboursement.

Les autres dépenses fiscales sur impositions d'Etat rattachées à la mission représentent 570 M€ en 2019 (18 dispositifs), en hausse de 7 % par rapport à 2018. Le secteur agricole bénéficie de 83 % de ce montant, 17 % relevant de la filière forêt-bois (sept dépenses).

**Graphique n° 18 : Dépenses fiscales rattachées à la mission AAFAR, 2014-2019 (M€)**



Source : Cour des comptes selon documents annexés aux PLF

L'évaluation de l'efficacité de ces dépenses fiscales, recommandée par la Cour depuis plusieurs exercices<sup>11</sup>, doit être poursuivie. En 2019, la modification du taux réduit de TICPE sur le gaz naturel liquéfié (GNL) a donné lieu à un travail d'évaluation du ministère.

<sup>11</sup> Recommandation n°3 de la NEB 2018 : « poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales (recommandation réitérée) ».

Plusieurs dispositifs, qui parviendront à échéance en 2021, devront faire l'objet d'évaluations afin d'en solliciter, le cas échéant, la reconduction en loi de finances. C'est notamment le cas des deux dépenses fiscales composant le « DEFI forêt », introduites en 2014 et qui permettent des réductions d'impôt sur les investissements contribuant au regroupement foncier forestier et à l'assurance des propriétés boisées, ainsi que des crédits d'impôt pour les travaux forestiers ; une évaluation de ces dépenses a débuté fin 2019. Les exonérations partielles d'impositions sur le patrimoine (droits de succession et impôt sur la fortune immobilière), qui contribuent peu à l'objectif de gestion dynamique et durable des forêts, pourraient aussi utilement faire l'objet d'une évaluation. Enfin, l'introduction en 2019 d'une dotation de précaution spécifique au secteur agricole en lieu et place des anciennes provisions pour aléas et pour investissement, appelle à réaliser au cours des prochains exercices un travail d'analyse des effets de cette réforme et à affiner son chiffrage, pour lequel seul un ordre de grandeur (90 M€) est disponible.

Enfin, plusieurs taux réduits de TVA dont bénéficient les secteurs agricole et forestier, sont encore non chiffrés dans le PLF 2019. L'un d'entre eux, sur la vente des produits de bois de chauffage, est introduit dans le PLF 2020, et majorera les dépenses fiscales contribuant à la forêt de 142 M€. En revanche, l'impact du taux réduit applicable à certains travaux agricoles et sylvicoles reste non chiffré en 2020 et devra être évalué avant son échéance, au 31 décembre 2023.

**Recommandation n° 3. (MAA et MACP) :  
Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales et  
chiffrer le dispositif de taux réduit de TVA applicable  
aux secteurs agricole et forestier (recommandation  
modifiée).**

### 3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

Assurant un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques relevant de la mission, les opérateurs représentent une part significative de son budget.

Les subventions pour charges de service public des opérateurs rattachés à la mission AAFAR représentent ainsi 524,99 M€ en LFI soit 25,5 % du budget de la mission hors T2 et transferts. Elles sont portées pour l'essentiel par le programme 149 (454,99 M€) et dans une moindre

mesure par le programme 206 (68,63 M€, à l'ANSES), le programme 215 ne finançant que l'INFOMA à hauteur de 1,35 M€.

Si l'on comptabilise les dépenses assurées pour compte de tiers par les agences de paiements (ASP, FAM et ODEADOM), le poids des opérateurs passe à 1 407,02 M€ soit 68,3 % du budget hors T2 de la mission.

De la même façon, le plafond d'emplois des opérateurs (14 003 ETPT en LFI) et la masse salariale associée (907,57 M€ de CP en BI) sont supérieurs à ceux ouverts pour le reste de la mission (11 949 ETPT et 864,53 M€ de CP en LFI).

### ***3.2.1 Des subventions pour charges de service public stabilisées***

Le montant des SCSP aux opérateurs inscrites en LFI (524,99 M€) est en forte augmentation par rapport à 2018 (500,7 M€), principalement au bénéfice de :

- FranceAgriMer (FAM), à hauteur de 14,63 M€, depuis le programme 149 ; l'établissement a bénéficié d'un relèvement de 16,6 M€ de sa SCSP en compensation de la suppression de la taxe affectée « céréales » qui bénéficiait jusqu'alors à cet établissement et a subi, à l'inverse, une diminution tendancielle de sa SCSP à hauteur de 1,97 M€ ;
- L'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) (+ 5,87 M€ depuis le programme 206) compte tenu de la perspective de dépenses supplémentaires liées au Brexit ;
- L'Agence de services et de paiement (ASP) (+1,97 M€) en raison de l'augmentation des dotations en fonds propres finançant les investissements informatiques ;
- L'Office national des Forêts (ONF) (+ 3,63 M€) ; cette hausse a notamment permis de financer les opérations exceptionnelles de mobilisation des bois dans le cadre de la crise de scolytes ;
- L'Agence Bio dont la SCSP est relevée de 51 % en 2019 (2,16 M€ en 2019 contre 1,42 M€ en 2018) pour lui permettre de faire face à une correction fiscale et plusieurs événements conjoncturels en matière de dépenses de personnel et

- d'immobilier (déménagement).

Le niveau de mise en réserve appliqué aux SCSP des opérateurs du programme s'établit à 3 % en moyenne, soit à un niveau supérieur aux orientations du PLF 2019 (0,5 % pour les dépenses du titre 2 et 3 % pour les autres dépenses) en raison d'un effort de mise en réserve supplémentaire à l'initiative du MAA.

Le montant notifié aux opérateurs en 2019 s'élève à 504,69 M€, soit en conformité avec le budget prévu en LFI déduction faite de la mise en réserve, à l'exception de l'Anses qui ne s'est finalement pas vue notifier les 5 M€ inscrits en LFI dans le cadre du Brexit, retardé et donc sans besoins de financements complémentaires pour l'opérateur.

En exécution, le montant total des SCSP versées aux opérateurs s'élève à 500,92 M€, en conformité avec les montants notifiés à l'exception de l'Anses qui a vu le troisième versement de sa SCSP réduit de 5 M€ compte tenu de la tension observée sur le programme 206 et des besoins de financement d'autres actions en fin d'exercice. Cette réduction n'a pas pris la forme d'un prélèvement sur le fonds de roulement de l'opérateur (qui aurait nécessité une autorisation en loi de finances) mais s'apparente à une telle opération. L'exécution est équivalente à celle de 2018 (500,64 M€).

FAM a également bénéficié d'une dotation en fonds propres depuis le programme 149 à hauteur de 8,15 M€ (7,50 M€ après mise en réserve) pour financer plusieurs investissements informatiques (dont le programme EXPADON 2). De la même façon, l'ASP a bénéficié d'une dotation en fonds propres depuis le programme 149 à hauteur de 23,35 M€ (21,49 M€ après mise en réserve) pour faire évoluer les applications informatiques nécessaires au suivi des aides PAC.

Hormis la suppression de la taxe affectée « céréales » et « produits de la mer » bénéficiant jusqu'alors à FAM, les produits des autres taxes affectées (détail en annexe n°5) n'appellent pas de remarques particulières. Ils sont pour la plupart conformes voire supérieurs aux prévisions, et, à défaut, ne pèsent qu'à la marge sur le budget des opérateurs qui en bénéficient.

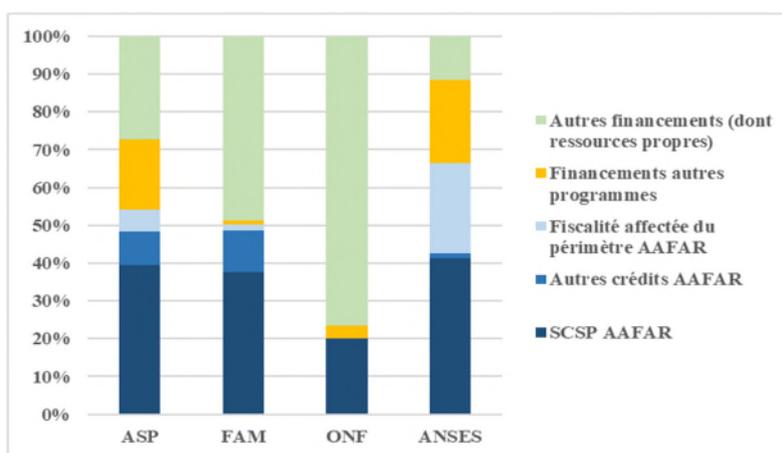
**Tableau n° 5 : Tableau n° 2 : Taxes affectées aux opérateurs de la mission**

En M€	Exécution 2017	Revers. Etat 2017	Exécution 2018	Revers. Etat 2018	Plafond LFI 2019	Exécution 2019 Prev.
<b>Taxes affectées</b>	79,6	14,5	84,8	13,5	55,3	61,9

Source : Cour des comptes, MAA

Compte tenu de la diversité de leurs statuts et de leurs activités, les ressources des opérateurs sont nombreuses (taxes affectées, SCSCP, vente de produits et services, recettes fléchées etc.) et leur poids budgétaire relatif varie fortement d'un opérateur à un autre.

**Graphique n° 19 : Part des crédits provenant de la mission AAFAR dans le BI 2019 de ses principaux opérateurs**



Source : Cour des comptes

Compte tenu de l'importance des recettes issues des ventes de bois dans son budget (30,1%), l'ONF connaît une année 2019 difficile liée à la crise des scolytes touchant de nombreux peuplements résineux dans la région Grand-Est qui génère des récoltes anticipées et dégradées ainsi que des dépenses supplémentaires (stockage, transports...). La recette bois projetée est en retrait de 22,2 M€ par rapport à 2018 ce qui pourrait avoir des conséquences importantes sur l'équilibre de son budget en exécution.

### 3.2.2. Des dépenses de personnel maîtrisées

L'exécution 2019 s'établit à 13 531 ETPT<sup>12</sup>, soit 96,63 % du plafond d'emplois prévu en LFI.

<sup>12</sup> 12 223 ETPT sur le programme 149, 1 303 ETPT sur le programme 206 et 5 ETPT sur le programme 215.

Principal opérateur du programme avec 8 536 ETPT sous plafond inscrit en LFI, l'ONF a gelé des effectifs supplémentaires en 2019 afin de maîtriser ses dépenses dans un contexte économique défavorable.

### **3.3 Les fonds sans personnalité juridique**

Le Fonds national de garantie des risques agricoles (FNGRA), présenté au paragraphe 2.2.4, répond aux critères de définition des fonds sans personnalité juridique, gérés par un organisme tiers pour le compte de l'Etat et faisant l'objet d'une comptabilité distincte. Ce mécanisme, qui répond à une logique assurantielle adaptée à la gestion des aléas, fait cependant l'objet d'interventions directes du ministère et de la direction du budget. Il présente pour la deuxième année consécutive d'un niveau de trésorerie historiquement faible en fin d'exercice.

Les autres dispositifs intitulés « fonds » relevant de la mission AAFAR sont gérés sous forme de lignes budgétaires et ne présentent pas de difficultés particulières de pilotage, ni de risque d'atteinte au principe d'universalité du budget de l'Etat. C'est notamment le cas des divers fonds d'allègement des charges ouverts sur les crédits du programme 149 lors des crises climatiques et sanitaires ou du fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB).

### **3.4 Le grand plan d'investissement (GPI)**

Le grand plan d'investissement (GPI) prévoit un budget de 5 Md€ sur 5 ans pour son volet agricole, porté pour partie par la mission AAFAR.

Lancé en cours d'année 2018, le GPI s'est appuyé au sein de la mission sur des actions déjà inscrites en LFI 2018 dans le programme 149 et par redéploiement de crédits en cours d'exercice (détails en annexe) pour un total de 166,4 M€ en AE.

Le budget prévu en LFI 2019 est en augmentation et s'établit à 191,2 M€ en AE. Les crédits fléchés GPI sont exemptés de mise en réserve.

A l'exception de quelques mesures forestières (aides à l'amélioration des peuplements, prêts scierie et accélérateur de PME Forêt-Bois), l'exécution est conforme à la programmation.

Dans le détail :

- Les sous actions consacrées à la modernisation des exploitations (PCAE) et à la mise en place d'un fond de garantie contre les défaillances de marché ont mobilisé respectivement 50 et

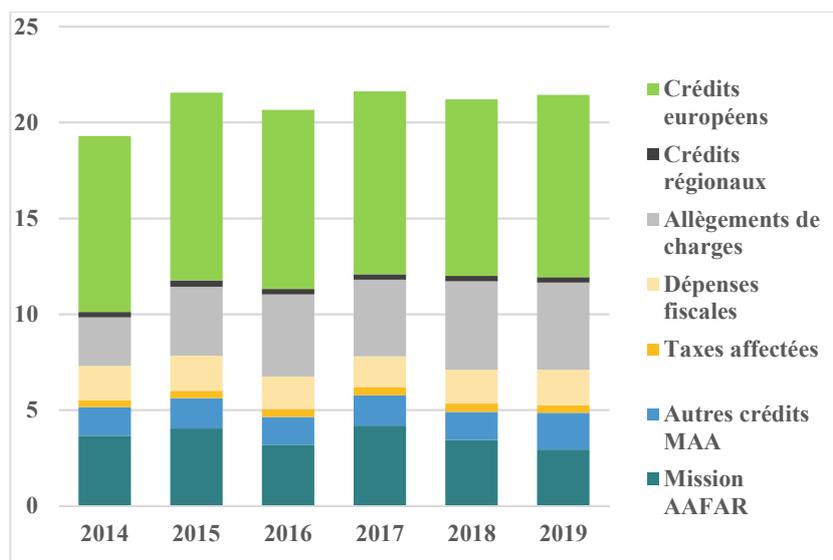
- 41 M€ en AE, grâce à un redéploiement de crédits depuis une ligne budgétaire dédiée aux filières agroalimentaires (sous pilotage FAM) financée par ailleurs (cf.1.3.2.) ;
- Le fonds d'avenir bio, géré par l'Agence Bio, a mobilisé 8 M€ en AE (en hausse de 4 M€ par rapport à 2018) mais uniquement 4 M€ en CP, l'Agence n'ayant pas eu la capacité de mettre en paiement les nombreux dossiers reçus suite au renforcement de ce dispositif depuis 2018 ; les crédits correspondants ont été redéployés pour financer les prêts bonifiés ;
  - Les mesures agro-écologiques et environnementales et les aides à l'agriculture biologique, budgétées à hauteur de 63,2 M€ en AE et 103,7 M€ en CP en LFI (en baisse de 30 % par rapport à 2018 dans le cadre de la fin de la programmation FEADER), présente une sous-consommation en AE et CP de l'ordre de 6 M€ liée essentiellement au transfert en gestion d'un niveau de crédits équivalent vers le programme 162 pour financer la lutte contre les algues vertes.

L'année 2020 verra un renforcement marqué des crédits dédiés au GPI au sein de la mission avec une programmation chiffrée à 330 M€ en AE et 244 M€ en CP. La sous-action dédiée aux MAEC et à l'agriculture biologique verra notamment sa dotation fortement augmenter avec 231,6 M€ en AE et 128,3 M€ en CP contre respectivement 63,2 M€ et 103,7 M€ en 2018. Une enveloppe de 67,3 M€ en AE et de 90 M€ en CP est également programmée pour la modernisation des exploitations (subvention PCAE, appels à projet filière, méthanisation etc.).

### **3.5 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période**

Les concours publics à l'agriculture, la forêt et la pêche restent stables en 2019, à 21,4 Md€ contre 21,2 Md€ en 2018. Les financements européens représentent le premier poste avec 44 % des dépenses, les crédits et dépenses fiscales portées par le ministère de l'agriculture s'élevant à 31 % du total et les allègements de charges 21%.

**Graphique n° 20 : Concours publics à l'agriculture 2014-2019 (Md€)**



Source : Cour des comptes, MAA

### 3.6 Le dispositif de performance

Revue en 2018, la maquette de performance du programme 149 reste inchangée en 2019 et s'articule autour de quatre objectifs stratégiques et 10 indicateurs de performance (14 indicateurs prévus en 2020). Les maquettes des programmes 206 et 215 restent également inchangées avec trois objectifs stratégiques chacune, ainsi que, respectivement, six et huit indicateurs.

Les taux de couverture des crédits par les objectifs et les indicateurs du programme 149 passe de 34 % en 2018 à 22 % en 2019 compte tenu de la forte baisse des aides sociales en 2019 (dispositif TO-DE en particulier).

La part des concours publics à l'agriculture dans l'excédent brut d'exploitation des entreprises agricoles (indicateur 1.1. du programme 149) prévoyait un objectif de 28,24 % pour l'année 2019. La prévision actualisée pour 2019 donne un résultat de 25 % soit en nette diminution par rapport à 2018 (27,76 %). Ce résultat traduit le renforcement de la compétitivité de ces entreprises sur la période (hausse de l'EBE estimé à 2 % par an), malgré les crises rencontrées dernièrement et un contexte économique peu favorable, combiné à une baisse des concours publics de l'ordre de 2,8 % par an. Cette prévision s'inscrit dans la tendance baissière observée ces

dernières années. L'objectif fixé pour 2020 (25,63 %) devrait donc également pouvoir être atteint.

La part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la surface agricole utilisée (SAU), indicateur 1.4. du programme 149, augmente significativement en 2019 pour atteindre 9,9 % contre 7,5 % en 2018. Elle reste toutefois en deçà de l'objectif de 10,4 % prévu initialement dans le PLF 2019. A la faveur du lancement du plan Ambition Bio 2022 qui prévoit 15 % de la SAU cultivée en bio d'ici fin 2022, cet objectif est revu à 12 % fin 2020. En l'absence de données consolidées sur les surfaces entrées en conversion en 2019, il est toutefois encore trop tôt pour se prononcer sur le caractère atteignable de cet objectif.

Le taux de couverture du budget du programme 206 par les objectifs et indicateurs de performance se maintient à 78 % en 2019 (76 % en 2018) après la création d'indicateurs mesurant l'activité de l'Anses en 2018, conformément à une recommandation de la Cour.

L'objectif de réduction du nombre de doses unités de pesticides vendues (NODU) fixé pour l'année 2019 ne sera pas atteint. Le bilan des plans Ecophyto a fait l'objet d'un référé du Premier Président de la Cour des comptes au Premier Ministre, publié en février 2020<sup>13</sup>.

Le nombre d'autorisations de mise sur le marché (AMM) pour l'ensemble des usages des produits contenant du glyphosate s'établit à 210 en 2019 (prévision actualisée), contre 254 en 2018 et 581 en 2017. L'objectif de 100 AMM en 2020 paraît atteignable compte tenu du retrait prévu en 2020 des AMM des produits destinés principaux usages du glyphosate (désherbage de cultures en forte pente, de cultures semencières, désherbage total non agricole...).

L'engagement des professionnels de l'élevage et de la médecine vétérinaire dans le plan de réduction des antibiotiques (EcoAntibio) et l'effet positif des mesures mises en place par l'Etat et ses opérateurs (évolution de la réglementation, communication etc.) se confirment par ailleurs en 2019 avec un niveau de traitement des animaux à la colistine de 5,4 % (prévision actualisée), en baisse de 0,1 point par rapport à 2018 et de 1 point par rapport à 2017. L'objectif de réduction de 50 % d'ici 2021 est de fait conservé (cible 2020 fixée à 5,3 %).

Enfin, la démarche de développement des projets alimentaires territoriaux (PAT), lancée suite à la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014, se poursuit et se renforce en 2019 avec 50 % de départements disposant d'au moins un PAT, contre 39 % en 2018. L'objectif d'un PAT par

---

<sup>13</sup> Le bilan des plans Écophyto, référé, février 2020, disponible sur [ccomptes.fr](http://ccomptes.fr)

département à l'horizon 2022 paraît atteignable compte tenu de la volonté du MAA de soutenir financièrement les PAT en émergence et de faciliter la démarche de reconnaissance des PAT en la confiant aux services déconcentrés.

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB**

- Le bilan des plans Écophyto, référé, février 2020, disponible sur [ccomptes.fr](http://ccomptes.fr)
- Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider, insertion au rapport public annuel, février 2019, tome II, disponible sur [ccomptes.fr](http://ccomptes.fr)
- L'évolution de la répartition des aides directes du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et leurs effets (2008-2015), référé, janvier 2019, disponible sur [ccomptes.fr](http://ccomptes.fr)
- La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017) : Une gestion défailante, une réforme à mener, Communication à la commission des finances du sénat, juin 2018, disponible sur [ccomptes.fr](http://ccomptes.fr)
- Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace, insertion au rapport public annuel, février 2017, tome II, disponible sur [ccomptes.fr](http://ccomptes.fr)
- L'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable, Communication à la commission des finances du sénat, novembre 2016, disponible sur [ccomptes.fr](http://ccomptes.fr)
- L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer, insertion au rapport public annuel, tome I, février 2016, disponible sur [ccomptes.fr](http://ccomptes.fr)
- La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher, insertion au rapport public annuel, février 2016, tome II, disponible sur [ccomptes.fr](http://ccomptes.fr)

### Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(MAA et MACP) : Inscrire, dans le cadre de la prochaine loi de finances, une dotation de crédits à hauteur de la dette contractée par le MAA envers la CCMSA (nouvelle).	Le ministère est favorable à l'inscription en loi de finances d'une dotation de crédits à hauteur de la dette contractée envers la MSA. Les négociations budgétaires n'ont cependant pas permis d'aboutir sur ce point à une position partagée conciliant l'effort nécessaire de maîtrise des dépenses publiques et la préservation de la capacité d'action du ministère sur ses autres politiques publiques.	Ni les crédits ouverts en 2019, ni ceux inscrits au PLF 2020 n'incluent de dotation pour apurer cette dette. Toutefois, le montant de la dette fin 2019 devrait fortement diminuer, pour s'établir à 20 M€ environ, si l'on tenait compte des trop perçus de la CCMSA en 2016 et 2017.	<b>Non mise en œuvre</b>
2	(MAA et MACP) : Clarifier les conditions d'utilisation de la provision pour aléas (nouvelle).	La provision pour aléas est essentiellement dévolue à un double emploi, la couverture des refus d'apurement communautaire et l'accompagnement des agriculteurs impactés par les crises climatique, sanitaire ou économique. Le règlement du montant consolidé des corrections financières européennes intervient en fin d'année ; le caractère programmé de cette dépense rend possible une	Le Ministère de l'agriculture n'a pas souhaité se doter d'un cadre plus contraignant que celui défini dans la lettre de cadrage du PLF 2018. Toutefois, l'utilisation de cette provision en 2019 est conforme à son objet et son fonctionnement permet en l'état un compromis entre la nécessaire transparence sur l'utilisation de ces crédits et la souplesse	<b>Mise en œuvre incomplète</b>

		formalisation des modalités d'utilisation de la provision pour aléas dans ce cadre. En revanche, l'extrême diversité des situations de crise ainsi que la nécessité d'apporter une réponse opérationnelle et rapide aux besoins de financement des agriculteurs impliquent de conserver une certaine souplesse pour ce deuxième usage.	requis face aux aléas climatiques et sanitaires affectant la mission.	
3	(MAA et MACP) Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales (recommandation réitérée).	La réforme engagée s'agissant de la TICPE ou de la TICGN a nécessité la rédaction de fiches d'impact et donc d'une évaluation. Par ailleurs, les informations relatives à plusieurs dépenses fiscales sont détenues par la DGFIP qui n'est pas en mesure de les communiquer au MAA.	L'évaluation des dispositifs de taux réduit de TICPE applicables aux activités agricoles à l'occasion de leur réforme en 2019 était identifiée comme une priorité par les précédentes NEB. Plusieurs dépenses fiscales (défi forêt notamment) arrivent néanmoins à échéance fin 2020 et devront donc faire prochainement l'objet d'une évaluation en vue de leur éventuelle reconduction.	<b>Mise en œuvre incomplète</b>
4	(MAA et MACP) Clarifier les modalités de rattachement des dépenses fiscales liées au taux réduit	Le PAP 2020 comporte désormais une dépense spécifique (n°800201) relative au tarif réduit de la taxe intérieure de consommation sur le gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles.	Une dépense fiscale spécifique isole désormais la part du taux réduit de TICPE sur le gazole non routier qui ne bénéficie pas aux agriculteurs mais à d'autres secteurs. Elle reste toutefois rattachée sans	<b>Mise en œuvre incomplète</b>

	de TICPE à raison du gazole non routier (nouvelle).	Les années précédentes, elle était intégrée dans la dépense « taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole sous condition d'emploi, repris à l'indice 20 du tableau B de l'article 265 du code des douanes ». Il s'agit désormais d'une dépense spécifique mais elle ne devrait pas figurer dans les dépenses fiscales de la mission AAFAR.	raison au programme 149, alors qu'elle devrait légitimement relever de la mission économie. La loi de finances 2020 prévoit la suppression totale de cette dépense fiscale au 1 <sup>er</sup> janvier 2022.	
--	-----------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

*\* Totalemment mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

*\*\* recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017*

### **Annexe n° 3 : Les 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. À 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. Ces crédits transitent par le compte mutualisé du Trésor Public puis sont versés in fine aux organismes payeurs de la PAC en compensation des crédits européens non versés.

**Évolution du montant des refus d'apurement communautaire réglés par la France entre 2009 et 2019 (en M€)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Montant réglé</i>	123	172	37	78	46	429	812	357	721	177	125

*Source : Cour des comptes*

**Décisions imputées sur le budget 2019**

<i>Décision ad hoc</i>	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine	Type d'anomalie	Type de correction	Montant (en M€)
<i>Ad hoc 58 C(2018)7424 du 16.11.2018</i>	FEAGA	Conditionnalité	2013-2014	Déficiences du contrôle	Forfaitaire (2%)	16,0
		Aides couplées	2015-2016	Déficiences du contrôle	Calculée	34,7
		Certification des comptes	2016	Certification des comptes	Ponctuelle	0,0
<i>Ad hoc 59 C(2019) 869 du 12.02.2019</i>	FEAGA	Certification des comptes	2015	Certification des comptes	Ponctuelle	1,46
						1,53
<i>Ad hoc 60 C(2019)949 du 05.06.2019</i>	FEAGA	Aides aux surfaces	2011-2012	Annulation partielle de la décision <i>ad hoc</i> 47		-24,4
		Conditionnalité	2015-2017	Déficiences contrôles	Forfaitaire	16,6
		investissement vitivinicole	2014-2017	Déficiences contrôles	Forfaitaire	0,4
		Aides de crises élevage	2016	Déficiences contrôles	Calculée	0,0
	FEADER	Certification des comptes ASP	2015	Certification des comptes	Calculée	42,0
	FEAGA	Certification des comptes ASP	2016	Certification des comptes	Calculée	0,3
		Certification des comptes FAM	2016	Certification des comptes	Ponctuelle	11,8
		Certification des comptes Odeadom	2016	Certification des comptes	Ponctuelle	1,2
		FEADER	Assistance technique	2014-2015	Déficiences contrôles	Forfaitaire
	<b>total décisions Ad hoc</b>					
apurement comptable 2015 à 2018						22,6
frais financiers (7)						-0,1
<b>Montant pris en charge par le MAA en 2019</b>						<b>125</b>

**Annexe n° 4 : Actions financées entre 2018 et 2020 par la mission AAFAR dans le cadre du grand plan d'investissement (AE en M€)**

<i>M€</i>	2018		2019	2020
Action	LFI 2018	Redéploiement 2018	LFI 2019	LFI 2020
Fonds avenir Bio	6	2	8	8
Accélérateur de PME	0	1	0,7	67,3
Appel à projet filières	0	2	10	
Fonds de prêt méthanisation	0	8	0	
PCAIE	56	0	50	
Création d'un instrument financier en vue de pallier une défaillance de marché (FEI)	0	0	41	
MAEC Bio	68,7	0	63	231,6
Subventions pistes	10	0	10	23
Aide à l'amélioration des peuplements forestiers	3,7	0	4,5	
Fonds de prêts innovants	1	0	1	
Fonds de prêts scierie	0	8	1	
Appel à manifestation d'intérêt – Secteur forestier	0	0	1,5	
Accélérateur de PME Forêt bois	0	0	0,5	
<b>Total</b>	<b>145,4</b>	<b>21</b>	<b>191,2</b>	<b>329,9</b>
<b>Total par année</b>	<b>166,4</b>		<b>191,2</b>	<b>329,9</b>

**Annexe n° 5 : Taxes affectées relevant des politiques publiques financées par la mission – 2018 et 2019 (en M€)**

M€		2018			2019	
Opérateur	Taxes affectées	Plafond	Exécution	Revers. Etat	Plafond	Prévision d'exécution
ASP	Taxe sur cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles	12,0	23,6	11,6	12,0	19,3
ASP	Indemnité de défrichement	2,0	3,9	1,9	2,0	2,9
INAO	Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une IGP	7,5	6,6	/	7,5	7,0
FAM	Taxe sur les céréales	17,5	15,4	/	Sans objet	Supprimée
FAM	Taxe relative aux vétérinaires certificateurs	2,0	0,4	/	2,0	0,8
FAM	Taxe Expadon 2	2,0	0	/	2,0	0
FAM	Taxe sur les produits de la mer	4,0	2,3	/	Sans objet	Supprimée
ANSES	Taxe pour l'évaluation et le contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques	6,3	4,2	/	6,3	4,2
ANSES	Taxes concernant les médicaments vétérinaire	8,5	7,1	/	8,5	8,5
ANSES	Taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques	15,0	12,3	/	15,0	12,0
ANSES	Taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (TA-IFER) des Stations Radios	2,0	2,0	/	Sans objet	supprimée
ANSES	Rémunération dû au titre de l'AMM des substances et produits biocides	0,0	4,6	/	/	5,2
ANSES	Taxe tabac	0,0	2,4	/	/	2
<b>Total</b>		<b>78,8</b>	<b>84,8</b>	<b>13,5</b>	/	<b>61,9</b>

