

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « *Agriculture, alimentation, forêt
et affaires rurales* »

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION.....	10
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
A - Des moyens accrus en LFI.....	13
B - Une programmation à nouveau fragilisée, dès son adoption, par divers aléas	15
C - Une hausse des emplois en cohérence avec l'évolution des politiques publiques conduites	17
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	17
A - Des ouvertures de crédits en exécution pour faire face aux crises	17
B - Une réserve de précaution mobilisée au profit des soutiens de crise pour les programmes 149 et 206 19	
C - Des dépenses de crises ayant conduit à une consommation excédant la prévision	20
D - Une consommation stable intégrant le financement complémentaire des allègements de charges.....	21
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	22
A - Un programme 149 toujours sous la pression des aléas sanitaires et climatiques.....	22
B - La saturation des capacités de réponse du programme 206 aux crises sanitaires	24
C - Les dépenses des fonctions supports sous-exécutées du fait de report de projets d'investissement	25
D - Une sous-exécution marquée du programme 382	26
IV - UNE STABILISATION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS À LEUR PLUS HAUT NIVEAU, MALGRÉ DES DÉPENSES DE CRISE EN BAISSÉ.....	26
A - Des dépenses d'intervention stable intégrant le financement des allègements de charge	27
B - Une légère sous-exécution des dépenses de personnel et du plafond d'emplois	28
C - Des dépenses de fonctionnement en hausse du fait des apurements communautaires	28
D - Une sous-consommation structurelle des crédits d'investissement	29
V - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	29
A - Une « dette » de l'État envers la CCMSA en croissance et toujours en attente de règlement	29
B - Des reports de crédits à un niveau historique.....	30
C - Des restes à payer en légère diminution.....	30
VI - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	31
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES	37
I - DES DÉPENSES DE CRISE ÉLEVÉES, CONJUGUÉES À LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES STRUCTURELLES (PROGRAMME 149)	37
II - UN EXERCICE CONTRAINT PAR LA PRESSION DE L'INFLUENZA AVIAIRE HAUTEMENT PATHOGÈNE ET L'ABSENCE DE LFR (PROGRAMME 206).....	39
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE LA MISSION.....	43
I - DES DÉPENSES FISCALES EN LÉGÈRE HAUSSE À PÉRIMÈTRE CONSTANT	43
II - LES OPÉRATEURS ET LES TAXES AFFECTÉES	44
A - Des subventions pour charges de service public et dotations en légère hausse	45
B - Des taxes affectées en diminution	46
C - Des dépenses de personnel stables et conformes à la LFI.....	46

D - Budgets consolidés des opérateurs.....	47
III - LES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE.....	48
IV - LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT D'AVENIR	50
V - L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES	51
VI - LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE	52
A - Une évolution structurelle de la maquette du programme 149 sans réintroduction d'un indicateur sur les coûts de gestion.....	52
B - Les indicateurs de performance du programme 206	52
ANNEXES.....	55

Synthèse

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) est composée de cinq programmes, dont deux ont été créés par la loi de finance initiale (LFI) pour 2023 (programmes 381 et 382). Les crédits exécutés en 2023 par la mission représentent 4,7 Md€ en CP, soit 17,9 % des 26,3 Md€ des concours publics 2023 à l'agriculture.

Une exécution qui se stabilise à un niveau très élevé

Les AE et les CP consommés (respectivement 4,70 Md€ et 4,71 Md€) se stabilisent après plusieurs années de forte hausse, mais atteignent leur plus haut niveau constaté (4,66 et 4,67 Md€ en 2022). Dès la programmation en LFI, le budget de la mission a augmenté en AE de 878 M€ (+28,15% par rapport à 2022) et en CP de 853 M€ (+28,40% par rapport à 2022).

Comme en 2022, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a rendu un avis défavorable sur la soutenabilité des programmes 149 et 206, à cause de la prise en compte partielle dans la programmation des effets des aléas climatiques et sanitaires. L'avis est également défavorable pour le programme 381 « Allègements du coût du travail en agriculture », qui porte en partie le dispositif d'exonération applicable pour l'emploi de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (TO-DE), du fait des mises en réserve programmées sur l'ensemble des crédits.

Des dépenses d'intervention et de fonctionnement en hausse et une sous-exécution des emplois

Les dépenses d'intervention se maintiennent à un niveau élevé, représentant toujours plus de 50 % des paiements de l'année 2023. Néanmoins, les dépenses de fonctionnement connaissent une forte hausse (+79,5 M€), poursuivant la tendance engagée en 2020. Figurent, parmi les composantes principales de la dépense, les indemnités de dommages et intérêts, avec notamment les refus d'apurement communautaire, dont la consommation s'élève à 220 M€ (+78 M€) pour le programme 149, et les prestations de services adossés aux crises pour le programme 206 (+6 M€).

Les dépenses de personnel présentent une sous-exécution de 7 % malgré les mesures de revalorisation du point fonction publique. La sous-exécution est renforcée par le report à 2024 de mesures indiciaires et de refonte des grilles des emplois de contractuels. Le montant des dépenses de personnel, hors CAS *Pensions*, est en légère croissance (+14 M€) par rapport à l'année 2022. Le schéma d'emplois prévisionnel n'est pas respecté dans le cadre de l'exécution.

Des ouvertures en cours de gestion, suivies par des reports importants, remettant une nouvelle fois en cause le principe d'annualité budgétaire

La loi de finances de fin de gestion (LFG) a ouvert 923 M€ en AE et 836 M€ en CP. Ces ouvertures de crédits concernent notamment les mesures économiques de la crise

d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) (414 M€), les soutiens à la filière bio (107 M€) et à la filière viticole (130 M€), le paiement d'une partie des refus d'apurements (128,5 M€) et la campagne de vaccination IAHP 2023 – 2024 (95,6 M€).

Les programmes 149 et 206 ont été soumis, comme les années précédentes, à des crises climatiques et sanitaires multiples, dont certaines d'ampleur majeure. Pour faire face aux dépenses de crise, les réserves de précaution du programme 149 et du programme 206 ont été dégelées en totalité (78,5 M€ en AE et 79,9 M€ CP pour le programme 149, 14,7 M€ en AE et 14,2 M€ en CP pour le programme 206). Inversement, celles du programme 215 ont été annulées partiellement en AE et totalement en CP (respectivement 6,29 M€ et 5,74 M€).

Compte tenu de la baisse de 65 M€ qu'elle a subie en LFI par rapport à 2022, la provision pour aléa (PPA) n'a pas joué son rôle de couverture du financement des refus d'apurement communautaires (170 M€ en 2023) ni des mesures de crise.

Fait nouveau par rapport aux gestions précédentes, l'absence de décret d'avances et de loi de finance rectificative (LFR) a nécessité un dispositif exceptionnel de régulation des dépenses, qui a fortement contraint la trajectoire d'exécution. L'ouverture des crédits en toute fin de gestion a, en revanche, engendré des reports massifs sur l'exercice 2024. L'exécution budgétaire de 2023 permet ainsi d'identifier un montant de 433 M€ en AE et 419 M€ en CP non consommés pour l'ensemble de la mission¹.

Le programme 149 a finalement bénéficié d'un abondement complémentaire important en LFG (642 M€ en AE et 575 M€ en CP), mais comparable aux ouvertures de crédits opérées en LFR en 2022. Alors qu'en 2022, les crédits ouverts avoisinaient le double des montants de la LFI, ils représentent 30 % de plus que la programmation initiale en 2023.

Le programme 206 a bénéficié d'un abondement de 289 M€ en AE et 276 M€ en CP dans le cadre de la LFG, principalement pour faire face à l'épidémie d'influenza aviaire, à la campagne de vaccination IAHP 2023 – 2024 et à la mise en œuvre de la police sanitaire unique. Les crédits disponibles augmentés en gestion n'ont pas été consommés en totalité. La sous-consommation représente 28 % des AE, soit 180,66 M€ (176,12 M€ en neutralisant les moindres consommations liées aux retraits d'engagements juridiques basculés (REJB) non recyclables), en forte croissance par rapport à 2022 (9,3 %, soit 39 M€). Elle s'élève à 30 % des CP, soit 194,37 M€, montant également en croissance par rapport à 2022 (+7 %, soit 34 M€).

Une soutenabilité du Fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA) difficilement appréciable faute de lisibilité

Le FNGRA est un fonds de garantie sans personnalité morale et juridique. Géré pour le compte de l'État par la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), il fait l'objet d'une comptabilité distincte.

Les dépenses du FNGRA ont été estimées en fin d'année à 234 M€, contre 221 M€ en 2022. Seuls 21 M€ ont été alloués à l'Indemnité de solidarité nationale (ISN), qui résulte de la mise en place de la réforme de l'assurance récolte.

¹ Comportant 63 M€ en AE et 23 M€ en CP de crédits bloqués.

La mise en œuvre de cette réforme devait conduire à un abondement du FNGRA de 560 M€, grâce au doublement de la contribution additionnelle payée par les agriculteurs (120 M€ de recettes), 255,5 M€ inscrits en LFI 2023 en provenance du programme 149 et une contribution du FEADER. Comme en 2022, la participation de l'État a été versée en fin d'année. Seuls 110 M€ ont été versés *via* le programme 149, le reste des crédits ayant été utilisé pour le financement des crises 2023.

Fin 2022, 250 M€ avaient été versés au fonds pour couvrir les indemnités de début d'année, montants nettement supérieurs aux 192 M€ des restes à payer des années antérieures et aux indemnités non encore réalisées pour les calamités agricoles de 2022 et 2023.

Le solde de trésorerie du FNGRA s'élève à plus de 335 M€ à la fin de 2023 (contre 283,86 M€ fin 2022), soit davantage que les dépenses de 2022 et 2023. Dans sa dernière NEB, la Cour avait déjà jugé souhaitable que le MASA transmette au CBCM, chaque mois, l'actualisation du tableau prévisionnel de trésorerie du FNGRA et la gestion du solde. Au regard de la récente réforme de l'assurance récolte, la lisibilité du FNGRA doit être plus grande pour en apprécier la soutenabilité.

Des dépenses à évaluer en exécution et au niveau de la brique budgétaire pour mieux refléter leur impact environnemental et piloter la transition

La méthode de cotation du rapport sur *L'impact environnemental du budget de l'État* annexé au projet de loi de finances pour 2024 a évolué : 93 % des crédits et 100 % des taxes affectées et dépenses fiscales sont cotés en LFI 2023.

À méthodes de cotation et périmètre identiques, des différences significatives entre le prévisionnel et l'exécuté peuvent être constatées. En tenant compte des reports de crédits et des ouvertures en cours de gestion, 18 % des dépenses exécutées en 2023 n'ont pas été cotées (contre 4 % annoncés sur la base du PLF). La part des dépenses neutres reste, dans tous les cas, supérieure à 50 %.

Seules les dépenses fiscales liées aux hydrocarbures sont cotées défavorables. Elles représentaient 63 % du total des dépenses fiscales et 36 % du budget exécuté de la mission. Elles appellent un suivi plus précis en exécution car leur montant peut varier sensiblement.

Pour rendre compte avec exactitude des efforts en faveur de la transition écologique, le ministère devrait procéder à une cotation à un niveau budgétaire plus fin, celui de la « brique » budgétaire, c'est-à-dire, l'unité de négociation et d'arbitrage dans le processus budgétaire. Cette cotation plus fine exigerait que le ministère y affecte les ressources, informatiques et humaines, nécessaires.

Le ministère n'a pas répondu sur la non-mise en œuvre des trois recommandations formulées par la Cour en 2022.

Les deux recommandations de l'année passée qui portaient, d'une part, sur l'apurement de la dette historique du MASA envers la caisse centrale de la MSA au titre de divers dispositifs sociaux (non mise en œuvre) et, d'autre part, sur l'évaluation des dépenses fiscales de la mission et le chiffrage de celles dont seul un ordre de grandeur est disponible (non mise en œuvre), sont réitérées.

La troisième recommandation sur la nécessaire introduction d'un indicateur de performance de la gestion des aides agricoles (non mise en œuvre) est reconduite sous la même forme.

Enfin, la Cour formule une nouvelle recommandation sur la cohérence et l'unicité des programmes.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation nouvelle) En application de l'article 7 de la LOLF, intégrer au sein du programme 149 l'action unique du programme 381 (*MASA et MCP, 2024*).
2. (Recommandation renouvelée) Budgéter dans le PLF 2025 l'apurement de la dette contractée par le MASA envers la CCMSA (*MASA et MCP, 2024*).
3. (Recommandation réitérée) Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales en donnant priorité à celles arrivant à échéance (*MASA et MCP*).
4. (Recommandation réitérée) Réintroduire un indicateur mesurant la performance de la gestion des aides agricoles inscrites au programme 149 (*MASA et MCP, 2024*).

Introduction

Les crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) sont gérés par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA). Les crédits exécutés par la mission en 2023 s'élèvent à 4,7 Md€ en CP ; les dépenses fiscales qui lui sont rattachées représentent 2,8 Md€.

La mission comprend cinq programmes :

- le programme 149 « compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt » (2,9 Md€ exécutés en CP) 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 principaux opérateurs de la mission lui sont rattachés : l'agence de services et de paiement (ASP), l'établissement national de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer – FAM) 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), l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) et l'Agence bio relèvent également de ce programme ;
- le programme 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » (770 M€ exécutés en CP) est 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 » (597 M€ exécutés en CP), programme support du ministère, 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 ;
- le programme 381 « allègements de cotisations et contributions sociales » (433 M€ exécutés en CP), programme créé par la loi de finances 2023 est doté par mesure de transfert (les dépenses objets du programme bénéficiaient antérieurement de l'affectation d'une part des recettes de la TVA) ;
- le programme 382 « protection animale » programme créé par la loi de finances 2023, (330 K€ exécutés en CP) est consacré aux soutiens aux associations de protection des animaux de toutes espèces (action renforçant une action existante du programme 206).

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

L'exécution 2023 a été perturbée, comme les années précédentes, par les effets de crises agricoles, principalement sanitaires et, secondairement, climatiques ainsi que par la campagne nationale de vaccination des canards. L'absence de LFR en cours de gestion a nécessité des transferts au sein des programmes, principalement pour éviter le risque de rupture de trésorerie pour le programme 206.

Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Programme 149 – Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

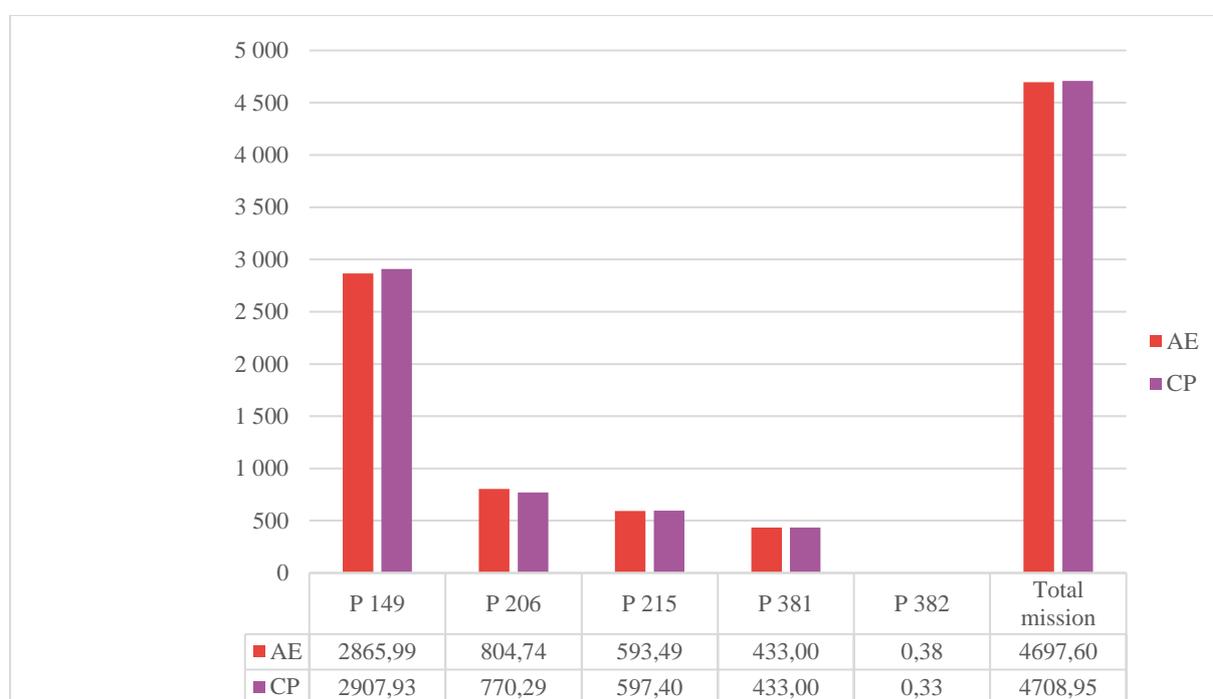
Programme 206 – Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation

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

Programme 381 – Allègements du coût du travail en agriculture (TODE-AG)

Programme 382 - Soutien aux associations de protection animale et aux refuges

Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2023 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* s'est élevée à 4,7 Md€ de crédits de paiement et 2,8 Md€ de dépenses fiscales pour accompagner le secteur agricole et forestier.

I - La programmation initiale

A - Des moyens accrus en LFI

En neutralisant le transfert de l'action 28 « pêche et aquaculture » au programme 205 (48 M€ en AE et CP en LFI 2022), le budget de la mission ouvert LFI pour 2023 a été augmenté en AE (+ 28,15 %, soit 878 M€) et en CP (+ 28,40 %, soit 853 M€), par rapport à 2022.

Les crédits ouverts pour chaque programme de la mission ont évolué comme suit :

Tableau n° 1 : évolution des crédits par programme en LFI (en M€)

En M€	2022		2023		Évolution 2023/2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Programme 149</i>	1 727	1 716	2 108	2 101	22,08%	22,42%
<i>Programme 206</i>	614	611	658	655	7,09%	7,14%
<i>dont T2</i>	343	343	361	361	5,25%	5,25%
<i>Programme 215</i>	641	630	689	675	7,50%	7,14%
<i>dont T2</i>	554	554	591	591	6,68%	6,68%
<i>Programme 381</i>	-	-	427	427	-	-
<i>Programme 382</i>	-	-	1	1	-	-
<i>Total mission</i>	3 030	3 005	3 883	3 858	28,15%	28,40%
<i>dont T2</i>	897	897	952	952	6,13%	6,13%

Source : Cour des comptes

Note : Les montants en LFI sont retraités en 2022 pour apparaître à périmètre constant (retraitement de l'action 28 transférée en 2023 au programme 205 – 48 M€ en LFI 2022 en AE et CP).

Deux évolutions représentent, à elles seules, 428 M€ de crédits supplémentaires, en AE et CP, par rapport à 2022 :

- la création du programme 381, qui traduit la modification des modalités de compensation à la sécurité sociale des mesures d'exonération de charges sociales par l'État. Le financement, qui était assuré depuis 2019 par une recette affectée, en plus des crédits du

programme 149, est dorénavant porté par la mission AAFAR dans le cadre de ce nouveau programme ;

- la création du programme 382, qui a vocation à porter les soutiens aux associations de protection des animaux pour leurs actions en faveur des animaux maltraités.

Allègement du coût du travail en agriculture (TO-DE)

En 1995, le dispositif « TO-DE » est passé d'un mécanisme de cotisations forfaitaires à des réductions de taux de cotisations patronales de sécurité sociale de base, sans plafond de rémunération, et différenciées par filière.

À partir de 2006, les modalités de compensation par le budget de l'État ont évolué et les exonérations ou réductions de cotisations ont principalement été compensées *via* des recettes affectées à la sécurité sociale, principalement la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La loi n°2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 a supprimé les différences entre filières, introduit un plafonnement et une dégressivité de l'exonération, et en a étendu le champ à certaines cotisations patronales conventionnelles. Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2011 a mis fin à la compensation intégrale, pour les allègements généraux de cotisations. Des recettes fiscales d'un montant équivalent ont été affectées en contrepartie à la sécurité sociale. Depuis 2011, les allègements généraux sont ainsi compensés « pour solde de tout compte » par affectation de TVA, tandis que la majorité des exonérations ciblées de cotisations sont compensées à l'euro près par crédits budgétaires. La loi de finances pour 2013 a ciblé davantage la mesure sur les bas salaires, en accordant une exonération totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,25 SMIC, puis dégressive jusqu'à 1,5 SMIC.

Dans le cadre d'une sortie progressive du dispositif spécifique d'exonération au profit des allègements généraux, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a aligné le champ des cotisations et contributions exonérées sur celui de la réduction générale. Les cotisations dues au titre des institutions de retraite complémentaire auxquelles sont affiliés les salariés agricoles sont désormais pris en compte. Le seuil d'exonération totale et le point de sortie sont passés respectivement de 1,25 SMIC à 1,2 SMIC et de 1,5 SMIC à 1,6 SMIC, pour les années 2019 et 2020.

La LFI 2023 met fin à la dissociation dans le mode de compensation du dispositif TO-DE. En effet, depuis 2019, la part du régime TO-DE identique aux allègements généraux de charges était compensée par une recette fiscale affectée (TVA). Les éléments relevant de règles spécifiques de calcul étaient compensés à l'euro près par les crédits budgétaires du programme 149. La LFI 2023 conduit à appliquer le droit commun concernant les modalités de compensation.

En LFI 2023, 561 M€ sont inscrits pour ce dispositif (427 M€ au programme 381 correspondant à l'ancienne part de recettes affectées et 134 M€ au programme 149 pour la mesure ciblée de sur-avantage social propre au dispositif TO-DE).

Selon le PAP 2023, 73 000 entreprises bénéficient d'exonération de cotisations patronales pour les travailleurs occasionnels (saisonniers) (soit près de la moitié de celles du secteur agricole qui emploient des salariés).

La programmation 2023 met en œuvre le nouveau partage des compétences adopté dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) 2023 – 2027. Il se traduit par un transfert aux conseils régionaux de la gestion des aides non-surfaciques. Le programme 149 connaît également un transfert de 100 M€ en AE et CP, en application de l'accord conclu lors du comité État-Région FEADER du 10 novembre 2021. La dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) et la modernisation des exploitations ne sont donc plus dotées en AE. Enfin, la responsabilité de l'État pour la mise en œuvre des interventions de nature surfacique a nécessité l'adaptation de la programmation. En particulier, le soutien au secteur de l'élevage dans les zones soumises à

des contraintes naturelles a demandé une augmentation du financement, du fait de la réduction du taux de co-financement européen : il est passé de 107,5 M€ à 384,5 M€.

La création d'un régime universel d'indemnisation des pertes de récoltes résultant d'aléas climatiques² explique la hausse de la programmation du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) de 255,5 M€ en AE et CP.

Les autres hausses des crédits programmés³ sont principalement compensées par la diminution de la provision pour aléas (- 65 M€ en AE et en CP).

B - Une programmation à nouveau fragilisée, dès son adoption, par divers aléas

Comme l'année précédente, le contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a rendu un avis défavorable sur la soutenabilité des programmes 149 et 206, du fait de la prise en compte partielle des effets des aléas climatiques et sanitaires dans la programmation. L'avis est également défavorable concernant le programme 381, du fait des mises en réserve programmées sur l'ensemble des crédits du dispositif TODE-AG.

1 - Une insoutenabilité chronique pour le programme 149

Contrairement aux années précédentes, le programme 149 bénéficie d'une augmentation de 381 M€ en AE et 385 M€ en CP en LFI par rapport à 2022⁴. Cette augmentation couvre principalement des actions nouvelles ou les évolutions structurelles de dispositifs existants sur :

- l'action n° 22 relative à la gestion des crises et des aléas de la production agricole portant la participation au FNGRA au titre de l'assurance récolte (augmentation de 255 M€ en AE et en CP) ;
- l'action n° 23 relative à l'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles (augmentation de 17 M€ en AE et 63 M€ en CP), à cause du transfert de 100 M€ aux régions et de la conservation des CP pour couvrir les engagements des dispositifs de la précédente PAC ;
- l'action n° 24 relative à la gestion équilibrée et durable des territoires (augmentation de 133 M€ en AE et 83 M€ en CP), principalement portée par l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) et la révision du taux de cofinancement européen (+ 107,5 M€ en AE et CP).

En revanche, le niveau des provisions pour aléas (PPA) (sous-action « apurement communautaire » de l'action n°27) est diminué par rapport aux années précédentes (125 M€ en 2023 contre 190 M€ en 2022 en LFI).

² Loi n°2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques en agriculture.

³ Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) (36 M€ en AE), aides à la filière sucre en outre-mer (19 M€ en AE et CP), différentes subventions allouées à l'ONF (14 M€ en AE et + 13,8 M€ en CP), politique immobilière du ministère (6,81 M€ en AE et 3,75 M€ en CP) et modernisation des systèmes d'information (3,42 M€ en AE et en CP).

⁴ Compte tenu du changement de périmètre du fait du transfert de l'ancienne action 28 au programme 205.

Comme pour les gestions précédentes, cette dynamique de programmation a conduit le CBCM à rendre un avis défavorable sur le caractère soutenable du programme 149. L'insoutenabilité a été considérée comme subie et résultant des mesures de soutien liées aux crises, notamment celles de 2022.

2 - Une poursuite de l'augmentation des crédits du programme 206, néanmoins insuffisante

Dans la continuité de la tendance constatée depuis deux ans, le programme 206 a été revalorisé de 7,1 % en AE et en CP (respectivement 41 M€ et 44 M€).

Cette revalorisation porte essentiellement sur l'action n° 2 relative à la santé et à la protection des animaux, revalorisée de 20 M€ en AE et en CP, notamment en soutien aux mesures visant à prévenir et à surveiller l'apparition des maladies animales et à prévoir des interventions rapides en cas de découverte de foyers infectieux.

Comme l'année précédente, compte tenu de l'ampleur de la crise de l'Influenza aviaire hautement pathogène (IA-HP), le CBCM a considéré que le financement était insuffisant, hors fonds de concours. Il a ainsi rendu un avis défavorable sur le caractère soutenable des dépenses du programme 206, relevant le caractère subi de cette insoutenabilité.

3 - Une augmentation des crédits du programme 215, en adéquation avec la politique d'investissement

Pour le programme 215, les crédits ouverts en LFI 2023 ont augmenté de 7,5 % en AE, soit 48 M€ et 7,1 % en CP, soit 45 M€. L'action n°4 relative aux moyens communs connaît une hausse de 21 M€ en AE et 8,6 M€ en CP au titre de la politique immobilière, en cohérence avec les axes stratégiques portés dans le cadre interministériel : « améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « être un État exemplaire ».

4 - Une création des programmes 381 et 382 ne correspondant à aucun dispositif nouveau

Le programme 381, doté de 427 M€ en LFI, comporte une action unique « Allègements de cotisations et contributions sociales ». Son objectif est le même que l'objectif principal retenu pour l'action n° 25 du programme 149 (cf. encadré *supra*). Les dépenses correspondant au dispositif TO-DE relèvent donc de deux programmes différents. Le responsable des deux programmes signale en revanche l'absence de ligne de partage entre le programme 149 et le programme 381 dans les facturations présentées par la CCMSA et l'UNEDIC.

Le programme 382, doté de 1 M€ en LFI, comporte une action unique « Protection animale » destinée au soutien des associations de protection des animaux de toutes espèces de dans le cadre de la lutte contre la maltraitance animale (retrait d'animaux maltraités notamment). Le programme 206 présente dans l'action n°2 « Santé et protection des animaux », une sous-action qui poursuit les mêmes objectifs, en ciblant les dépenses pour les mises en refuge des animaux maltraités exécutées en services déconcentrés.

Ainsi défini par la LOLF⁵, le « programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». La Cour constate que la création du programme 381 ne répond pas aux critères de cette définition, n'a pas la taille critique et peut sans inconvénient rejoindre un autre programme de la mission. La LFI 2024 supprime d'ailleurs le programme 382 au profit du renforcement du programme 206. Le ministère n'a apporté aucun élément éclairant la décision de modification de la maquette budgétaire.

C - Une hausse des emplois en cohérence avec l'évolution des politiques publiques conduites

Le plafond d'emplois de la mission est fixé à 11 841 ETPT⁶ en LFI 2023, en augmentation de 127 ETPT.

En LFI, le programme 206 « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » a vu ses effectifs augmenter de 159 ETPT par rapport à 2022. Il passe ainsi à 5 068 ETPT, principalement pour inscrire les emplois nécessaires à la création de la police unique de la sécurité sanitaire des aliments (PSU)⁷ qui sera effective en 2024⁸.

Le programme 215, « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », corrigé du transfert des effectifs à la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'agriculture (DGAMPA)⁹, a vu ses effectifs croître de 32 ETPT. L'augmentation des effectifs se concentre sur la sécurité sanitaire des aliments et l'accompagnement de la réforme interministérielle de l'encadrement supérieur.

Les crédits du titre 2 de la mission ont augmenté de 6,1 % par rapport à 2022, pour atteindre 952 M€ en 2023. Cette dynamique est décorrélée de la tendance du schéma d'emplois, en augmentation de 1 %.

II - La gestion des crédits et sa régularité

A - Des ouvertures de crédits en exécution pour faire face aux crises

En 2023, les engagements et les consommations de crédits restent supérieurs aux ouvertures en LFI, même si l'écart est inférieur à 2022.

⁵ Article 7 de la loi organique du 01^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁶ 5 068 ETPT pour le programme 206 et 6 773 ETPT pour le programme 215.

⁷ Voir <https://agriculture.gouv.fr/reforme-de-la-securite-sanitaire-des-aliments-la-police-sanitaire-unique-de-l'alimentation> et <https://agriculture.gouv.fr/securite-sanitaire-des-aliments-une-police-unique-pour-protger-le-consommateur>.

⁸ Voir l'arrêté <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000263871/2024-01-29>

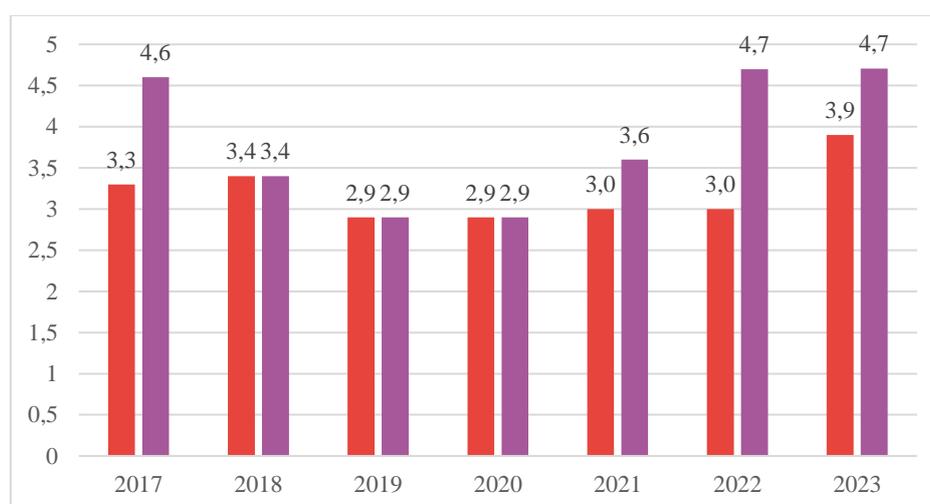
⁹ 73 ETPT transférés au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

Graphique n° 2 : comparaison des autorisations d'engagement initiales et exécutées (en Md€)



Source : Cour des comptes

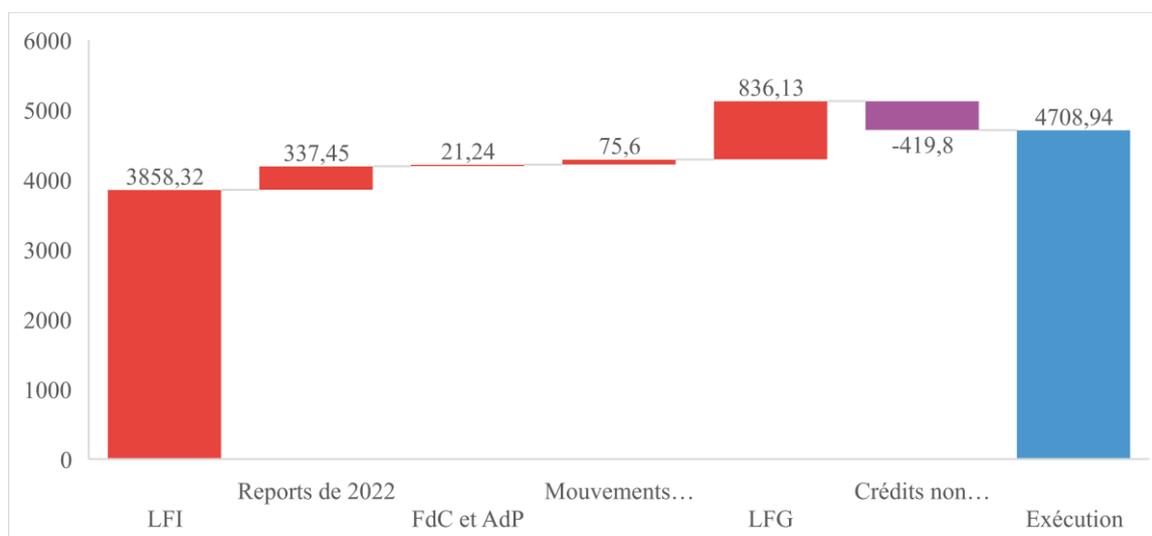
Graphique n° 3 : comparaison des crédits de paiement initiaux et exécutés (en Md€)



Source : Cour des comptes

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement exécutés sont supérieurs de 20,5 % à la programmation initiale¹⁰. L'ensemble des mouvements sur l'année 2023 ont porté la programmation à 5,13 Md€ en AE et en CP (1,25 Md€ supplémentaires en AE et 1,27 Md€ en CP, respectivement 32 % et 33 % des crédits ouverts en LFI). La loi de finances de fin de gestion du 30 novembre 2023 (LFG) a permis l'ouverture de 923 M€ en AE et 836 M€ en CP.

¹⁰ En 2022, l'exécution avait été supérieure de 57 % à la programmation et de 20 % en 2021.

Graphique n° 4 : de la LFI à l'exécution en 2022 (en CP, en M€)

Source : Cour des comptes

B - Une réserve de précaution mobilisée au profit des soutiens de crise pour les programmes 149 et 206

Le MASA a opté pour un calcul de mise en réserve reposant sur le périmètre de la mission élargie aux programmes 142 et 143.

Comme chaque année, plusieurs dispositifs considérés comme « sensibles » ou inéluctables ont été exonérés¹¹. En complément, un taux de 5 % pour les dépenses hors titre 2 a été appliqué aux dispositifs d'exonération de cotisations sociales (dispositif TO-DE), au FNGRA et au MAEC¹²-Bio.

La répartition a conduit à l'établissement d'un taux résiduel de mise en réserve de 9,40 % en AE et 9,20 % en CP, sur les crédits non concernés par les mesures précédentes. Les SCSP se sont vues appliquer un taux de mise en réserve modulé en fonction du poids des dépenses de personnel des opérateurs.

Contrairement à la gestion 2022, la provision pour refus d'apurement et aléas (PPA) n'a pas connu de mesure de protection particulière dans le cadre de la mise en réserve, malgré la baisse du montant alloué et la surconsommation constatée sur les derniers exercices.

Dans un contexte de croissance des dépenses de crise, la réserve de précaution du programme 149 a été dégelée en totalité (78,5 M€ en AE et 79,9 M€ CP), comme celle du programme 206 (14,7 M€ en AE et 14,2 M€ en CP). Inversement, celle du programme 215 a été annulée partiellement en AE et totalement en CP (respectivement 6,29 M€ et 5,74 M€).

¹¹ Sucre DOM, actions internationales, fonds avenir bio, interventions en faveur des filières ultramarines, prêts à l'installation, moyens alloués aux organisations syndicales agricoles, ICHN, ONF (missions d'intérêt général et versements compensateurs) et dépenses immobilières.

¹² Mesures agro-environnementales et climatiques.

C - Des dépenses de crises ayant conduit à une consommation excédant la prévision

Les mouvements d'ouverture de crédits infra-annuels ont principalement concerné les programmes 149 (683,82 M€ en AE et 640,53 M€ en CP) et 206 (351,35 M€ en AE et 333,53 M€ en CP).

Tableau n° 2 : de la LFI à l'exécution par programme en 2023 (en M€)

En M€	P.149		P.206		P.215		P.381		P.382		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>LFI</i>	2 108,40	2 100,71	657,54	654,62	689,05	675,00	427,00	427,00	1,00	1,00	3 882,99	3 858,32
<i>Fonds de concours et attribution de produits</i>	0,04	0,04	12,90	12,90	8,30	8,30	0	0	0	0	21,24	21,24
<i>Autres mouvements de crédits</i>	232,61	358,31	49,27	44,84	21,11	9,90	0	0	0	0	302,99	413,05
<i>dont Reports</i>	191,01	292,36	38,54	34,17	22,13	10,92	0	0	0	0	251,68	337,45
<i>dont Avance</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont Virements</i>	-0,85	-0,85	11,18	11,12	-0,10	-0,10	0	0	0	0	10,23	10,17
<i>dont Transferts</i>	42,45	66,80	-0,45	-0,45	-0,92	-0,92	0	0	0	0	41,09	65,44
<i>dont Répartitions</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>LFG</i>	642,18	574,54	289,17	275,79	-13,88	-20,19	6,00	6,00	0,00	0,00	923,47	836,13
<i>Total des crédits ouverts</i>	2 983,22	3 033,60	1 008,89	988,15	704,58	673,00	433,00	433,00	1,00	1,00	5 130,70	5 128,75
<i>Crédits consommés</i>	2 865,99	2 907,93	804,74	770,29	593,49	597,40	433,00	433,00	0,38	0,33	4 697,59	4 708,94

Source : Cour des comptes

L'évolution la plus importante de la programmation résulte de la LFG (+ 923 M€ en AE et + 863 M€ en CP). Ces ouvertures de crédits concernent notamment les mesures économiques de la crise IAHP (414 M€), les soutiens à la filière bio (107 M€), les soutiens à la filière viticole (130 M€), le paiement d'une partie des refus d'apurements (128,5 M€) et la campagne de vaccination IAHP 2023 – 2024 (95,6 M€).

Les reports de l'année 2022 sur l'année 2023 (252 M€ en AE et 337 M€ en CP) sont en baisse par rapport à l'année précédente (400 M€ en AE et 403 M€ en CP), mais restent bien supérieurs à 2021. Comme en 2022, ils concernent principalement le programme 149 (191 M€ en AE et 292 M€ en CP), pour les soutiens mis en place en réponse aux crises de 2022.

Les montants des transferts sont inférieurs à l'année précédente¹³ : 41 M€ en AE et 65 M€ en CP. Ils proviennent du programme 362 « Écologie » de la mission *Plan de relance*. Ils sont notamment destinés aux dispositifs de guichet pour l'acquisition d'agroéquipements

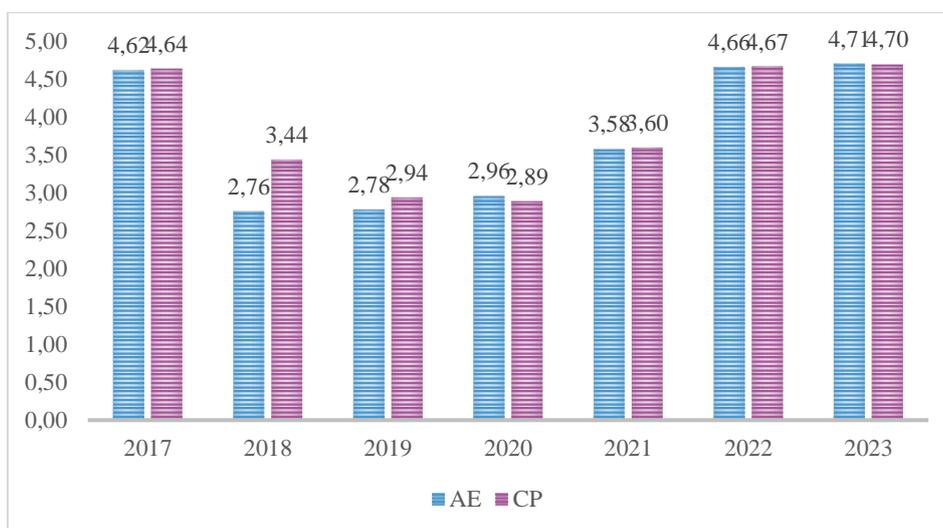
¹³ En 2022, les transferts avaient représenté 112 M€ en AE et 105 M€ en CP, principalement en provenance de la mission *Investir pour la France de 2030*.

(46,3 M€ en AE et CP)¹⁴ et à la mesure « Pacte biosécurité et bien-être animal en élevage » (25 M€ en CP)¹⁵.

D - Une consommation stable intégrant le financement complémentaire des allègements de charges

Les AE et les CP consommés (respectivement 4,70 Md€ et 4,71 Md€) atteignent leur niveau le plus élevé (4,66 et 4,67 Md€ en 2022). Toutefois, ils se stabilisent après plusieurs années de forte hausse.

Graphique n° 5 : évolution des engagements et des crédits de paiement exécutés entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Il faut noter que la modification du mode de financement du dispositif TODE-AG et la création du programme 381 conduisent à majorer l'exécution 2023 de 433 M€ en AE et CP

Le programme 149 présente une consommation diminuée de 399 M€ en AE et 375 M€ en CP. Les programmes 206 et 215 sont stables par rapport à 2022.

¹⁴ Décret 2023-218 du 28 mars 2023 portant transfert de crédits.

¹⁵ Décrets 2023-218 du 28 mars 2023 et 2023-1000 du 30 octobre 2023 portant transfert de crédits.

III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

A - Un programme 149 toujours sous la pression des aléas sanitaires et climatiques

Tableau n° 3 : évolution des crédits disponibles et consommés du programme 149, par action

<i>En M€</i>	Crédits LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Action 21 – Adaptation des filières à l'évolution des marchés</i>	243,64	244,05	271,37	275,30	248,13	261,24
<i>Action 22 – Gestion des crises et des aléas de la production agricole</i>	264,31	262,41	842,84	856,09	896,80	908,52
<i>Action 23 – Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles</i>	113,36	172,74	179,11	323,05	154,95	290,97
<i>Action 24 – Gestion équilibrée et durable des territoires</i>	608,27	534,90	603,14	493,78	591,78	468,94
<i>Action 25 – Protection sociale</i>	134,42	134,42	165,41	165,45	159,17	159,17
<i>Action 26 – Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois</i>	288,62	296,42	285,57	284,14	274,12	277,67
<i>Action 27 – Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions</i>	455,77	455,77	635,79	635,79	541,04	541,42
Total	2 108,40	2 100,71	2 983,23	3 033,60	2 865,99	2 907,93

Source : MASA, Cour des comptes

L'exécution du programme 149 s'est établie à 2,91 Md€ en CP, en baisse de 0,38 Md€ par rapport à 2022, inversant les tendances de hausse de 2021 et 2022¹⁶. En tenant compte de l'évolution de périmètre concernant la pêche et l'aquaculture, le différentiel est de - 0,28 Md €.

La consommation s'est améliorée : elle s'élève à 96,07 % des AE (91,8 % en 2022) et à 95,9 % des CP (91,4 % en 2022). Les 117 M€ d'AE (85,15 M€ après retraitement des REJB) et 126 M€ de CP non consommés sont principalement attribuables à la provision pour aléas (PPA).

Le report significatif de crédits se poursuit (191 M€ en AE et 292 M€ en CP). Le programme bénéficie d'un abondement complémentaire important en LFG (642 M€ en AE et 575 M€ en CP), comparable aux ouvertures de crédits opérées en LFR en 2022¹⁷. En revanche, alors que l'exécution 2022 avait été marquée par un décret d'avance pour la mise en place du

¹⁶ La hausse constatée en 2022 par rapport à 2021 était de 37 % en CP.

¹⁷ Pour mémoire : 691 M€ en AE et 734 M€ en CP.

plan de résilience (580 M€ en AE et CP en 2022), il n'y a pas eu équivalent en 2023 : les ouvertures de l'année ajoutent 30 % de crédits supplémentaires à la programmation initiale. En comparaison, en 2022, les ouvertures en cours d'exercice représentaient le double des crédits de la LFI.

L'action 21 présente une sous-consommation de 9 % en AE et 5 % en CP, notamment sur les dispositifs relatifs aux outre-mer (soutien à la filière sucre et interventions en faveur des filières ultramarines), alors même que les crédits du Comité Interministériel des outre-mer (CIOM) ont été abondés. Une sous-consommation de 47 % des AE pour les interventions de FAM est notable.

L'action 22 présente une consommation supérieure aux crédits ouverts, notamment du fait des dispositifs de crise (cf. Chapitre 2). À l'inverse, le FNGRA montre une sous-consommation notable – 57 % des crédits ouverts en LFI (cf. Chapitre 3.3).

Au titre de l'action 27, la consommation de la PPA s'établit à 226,5 M€, soit une consommation de 71 % des crédits ouverts (incluant 86 M€ en AE et 79 M€ en CP transférés depuis la sous-action FNGRA).

Tableau n° 4 : évolution des crédits disponibles et consommés de la provision pour aléas - apurement communautaire (en M€)

En M€	Crédits LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
014927000801 -Provision pour aléas - Apurement communautaire	125,00	125,00	317,63	317,63	226,47	226,47

Source : MASA, Cour des comptes

Toutefois, le montant des crédits non consommés s'élève en fin d'exercice à 91 M€. Il s'agit d'un niveau de report potentiel conséquent, surtout si on le compare aux 125 M€ de crédits ouverts en LFI 2023. La logique d'ensemble des actions de gestion de la PPA interroge. La diminution de la PPA en programmation a dû être compensée par des dotations importantes durant l'exercice, alors même qu'une partie des refus d'apurements est anticipable et que la récurrence des crises, année après année, est établie. On observe parallèlement des transferts et des ouvertures en fin de gestion, qui ont finalement conduit à une sous-consommation supérieure au montant des transferts effectués, donc à des reports potentiels élevés. Enfin, le responsable de programme indique avoir effectué un transfert de 11 M€ depuis la sous-action ICHN qui n'apparaît pas dans l'exécution.

B - La saturation des capacités de réponse du programme 206 aux crises sanitaires

Tableau n° 5 : évolution des crédits disponibles et consommés du programme 206 par action, hors titre 2

En M€	Crédits LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 – Santé, qualité et protection des végétaux	34,28	34,05	38,12	37,89	30,98	30,83
Action 2 – Santé et protection des animaux	134,99	132,85	441,85	446,79	276,88	272,24
Action 3 – Sécurité sanitaire de l'alimentation	23,32	22,77	63,96	38,63	62,55	35,10
Action 4 – Actions transversales	92,98	92,98	92,91	92,80	85,72	84,75
Action 5 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	4,00	4,00	4,00	4,00	3,80	3,80
Action 6 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	0,90	0,90	0,91	0,91	0,90	1,03
Action 8 – Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	5,91	5,91	5,98	5,98	6,25	4,88
Total	296,38	293,45	647,74	627,00	467,08	432,63

Source : MASA, Cour des comptes

L'exécution du programme 206, hors titre 2, s'établit à 467 M€ en AE et 433 M€ en CP, comparable à celle de 2022 (474 M€ en AE et 468 M€ en CP). Hors titre 2, la LFI prévoyait 296 M€ en AE et 293 M€ en CP. Les crédits ouverts sont supérieurs de 119 % en AE et 114 % en CP (648 M€ en AE et 627 M€ en CP).

Le programme bénéficie d'un abondement de 289 M€ en AE et 276 M€ en CP dans le cadre de la LFG, principalement pour faire face à l'épidémie d'*Influenza aviaire*, la campagne de vaccination IAHP 2023 – 2024 et la mise en œuvre de la police sanitaire unique. Par ailleurs, 33 M€ en AE et 29 M€ en CP ont été reportés depuis 2022.

5,5 M€ en AE et CP sont issus de fonds de concours de l'Union européenne reportés de 2022, ainsi que 6,4 M€ au titre de l'exercice 2023. Ce cofinancement a été effectué pour des mesures de surveillance et de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux, les maladies animales et les dangers sanitaires liés aux denrées alimentaires (salmonelles).

Les dépenses engagées et payées pour les opérations de dépeuplement liées à la crise aviaire, se sont élevées en 2023 à 163,72 M€ en AE et 166,68 M€ en CP, dont 40,15 M€ en AE et 37,61 M€ en CP pour l'administration centrale incluant 10,17 M€ en AE et CP correspondant à des factures payées par protocoles transactionnels (en l'absence d'engagement juridique préalable) et 4,15 M€ en AE et 4,38 M€ en CP, au titre de marchés pour urgence impérieuse.

Alors qu'ils ont été augmentés en gestion, les crédits n'ont pas été consommés en totalité. La sous-consommation représente 28 % des AE, soit 180,66 M€ (176,12 M€ en neutralisant les moindres consommations liées aux REJB non recyclables), en forte croissance par rapport à 2022 (9,3 %, soit 39 M€). Elle est de 30 % des CP, soit 194,37 M€, également en

forte croissance par rapport à 2022 (7 %, soit 34 M€). Les sous-consommations se composent des fonds de concours ouverts tardivement dont le report a été demandé par le MASA (6,5 M€ en AE et CP), et de reports généraux. Ces derniers sont destinés à couvrir une partie des dépenses liées aux épisodes d'influenza aviaire et à la campagne nationale de vaccination. Les crédits obtenus en LFG couvrent la vaccination du 1^{er} octobre 2023 jusqu'au 30 septembre 2024 (montant total de la campagne estimé à 96,5 M€), en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire.

C - Les dépenses des fonctions supports sous-exécutées du fait de report de projets d'investissement

Tableau n° 6 : évolution des crédits disponibles. et consommés du programme 215 par action, hors titre 2

<i>En M€</i>	Crédits LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Action 1 – Moyens de l'administration centrale</i>	20,55	25,08	25,27	28,94	24,93	28,38
<i>Action 2 – Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique</i>	3,55	3,55	7,63	7,85	5,74	5,27
<i>Action 3 – Moyens directions régionales</i>	7,55	7,76	11,62	13,75	9,45	9,55
<i>Action 4 – Moyens communs</i>	21,35	18,18	78,13	40,53	33,06	33,88
Total	53,00	54,57	122,65	91,07	73,18	77,08

Source : MASA, Cour des comptes

Les crédits votés en LFI ont été abondés au cours de l'année à hauteur de 27 M€ en AE et 7,5 M€ en CP. Les reports de 2022 ont représenté 22 M€ en AE et 11 M€ en CP. Ils ont été complétés par des fonds de concours à hauteur de 8,3 M€ en AE et CP, au titre de l'assistance technique du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et des études statistiques.

L'exécution budgétaire a été de nouveau marquée par des évolutions de prix défavorables sur l'ensemble des postes ayant trait aux travaux et aux prestations de service. La sous-consommation des CP reste comparable aux années précédentes (0,27 M€ en 2023 et 0,18 M€ en 2022) : elle est due à un nouveau report de la seconde phase de l'opération « Pôle agriculture 2 » sur le site domanial de l'école vétérinaire de Maisons-Alfort (11,19 M€ en AE non consommés) et s'observe également pour les projets informatiques (10,1 M€ en AE et 4,5 M€ en CP non consommés).

Par ailleurs, 1,94 M€ en AE et CP de fonds de concours non consommés ont été ouverts tardivement.

La sous-consommation au regard des crédits disponibles a été respectivement de 40 % en AE et 15 % en CP, soit 49,5 M€ (47,88 M€ en neutralisant les moindres consommations liées aux REJB non recyclables) et 13,99 M€.

D - Une sous-exécution marquée du programme 382

L'exécution du programme 382 conduit une sous-exécution importante de 62 % en AE et 67 % en CP. En LFI 2024, le programme 382 a été supprimé et les crédits correspondants transférés sur le programme 206.

L'exercice 2023 a vu la mise en place d'une police unique en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation (SSA) sous l'autorité de la DGAL, avec un transfert de 23 ETPT réalisé depuis la DGCCRF. Inversement, la création, en mars 2022 de la DGAMPA¹⁸, s'est traduite par des transferts sortants de 73 ETPT, à destination du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » et du programme 205 « Affaires maritimes ».

L'exercice a aussi été marqué par la mise en œuvre des mesures générales de la fonction publique, particulièrement :

- l'effet en année pleine de l'augmentation de 3,5 % de la valeur du point fonction publique au 1^{er} juillet 2022 ;
- les effets de l'augmentation de 1,5 % de la valeur du point fonction publique au 1er juillet 2023 ;
- la mise en œuvre de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat.

IV - Une stabilisation des crédits exécutés à leur plus haut niveau, malgré des dépenses de crise en baisse

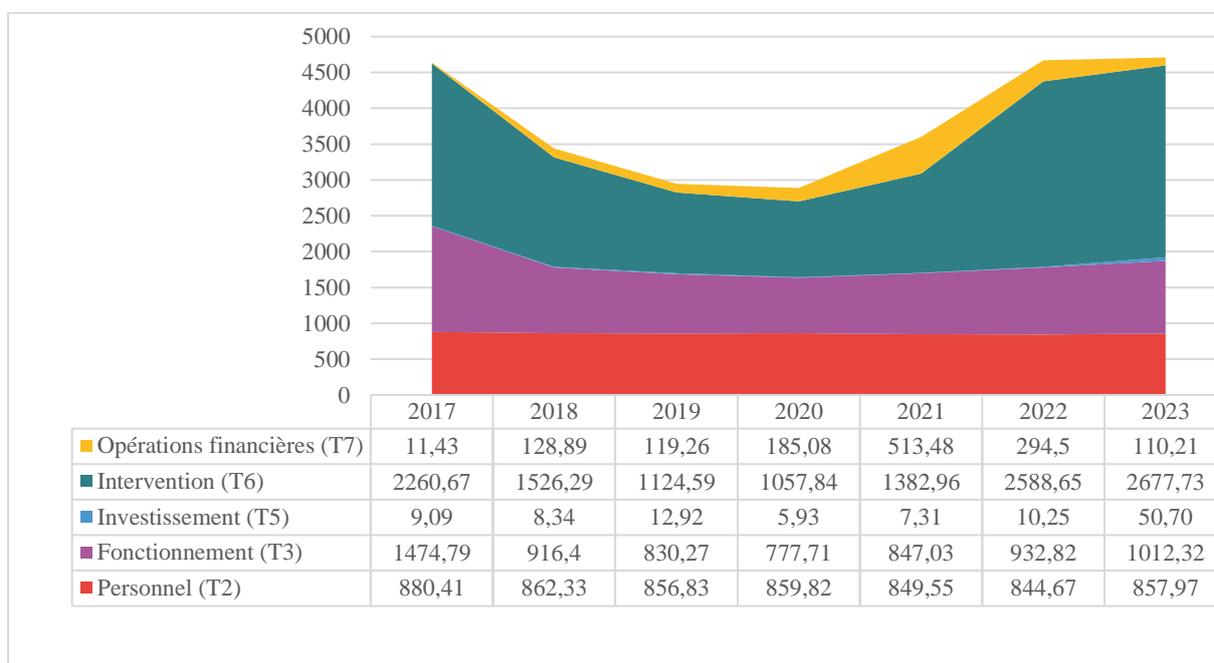
Les dépenses d'intervention se maintiennent à un niveau élevé et représentent toujours plus de 50 % des paiements de l'année 2023. Les dépenses de fonctionnement poursuivent la hausse engagée depuis 2020. Elles augmentent de + 79,5 M€ en 2023 par rapport à 2022, ce qui porte le total exécuté en 2023 à 1,01 M€ en CP, à comparer aux 4,71 Md€ pour le total exécuté de la mission en 2023 (cf. Graphique n° 6 :).

Les dépenses d'opérations financières baissent par rapport à 2022 et retrouvent un niveau comparable aux années 2018 à 2020, notamment du fait de la diminution des crédits versés au titre du FNGRA. Inversement, les dépenses d'investissement augmentent (11,84 M€ hors subventions pour charges d'investissement), mais leur volume reste modeste à l'échelle de la mission. La modification de périmètre pour l'imputation des subventions d'investissement aux opérateurs (catégorie 72 vers catégorie 53) explique cette tendance (38,9 M€ en AE et CP sur la catégorie 53).

Les dépenses de personnel restent stables.

¹⁸ La direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), sous autorité du secrétariat d'État de la Mer et du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, fusionne deux principales directions traitant du maritime au niveau central de l'État, à savoir la direction des affaires maritimes (DAM) et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), mais aussi le personnel des capitaineries des ports d'État.

Graphique n° 6 : exécution des crédits de paiement par titre entre 2017 et 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes

A - Des dépenses d'intervention stable intégrant le financement des allègements de charge

Après une forte croissance en 2022 (+ 87 %), les dépenses d'intervention (+ 89,08 M€) atteignent un nouveau maximum depuis 2015. La création des nouveaux programmes, notamment le programme 381 (433 M€), conduit à une hausse mécanique. Les programmes 149 et 206 enregistrent une diminution des dépenses d'intervention, respectivement de 297,5 M€ et de 46,9 M€.

Pour le programme 149, les versements aux conseils régionaux représentent 100 M€. Les versements effectués au titre des dispositifs de crise diminuent de 435 M€ par rapport à 2022. Les mesures du plan de relance accusent toujours une sous-exécution de 17 % des crédits ouverts. 20 M€ sur les 27 M€ de CP non consommés sont relatifs aux semenciers et à l'hydraulique.

Sur le programme 206, la consommation des crédits relatifs aux dispositifs de santé et de protection des végétaux est de 81 %, notamment du fait d'une exécution à 76 % des CP pour la gestion des risques pour la santé des végétaux (2,85 M€ de CP restants).

B - Une légère sous-exécution des dépenses de personnel et du plafond d'emplois

L'exécution s'est établie à 11 395¹⁹ ETPT, respectant ainsi le plafond arrêté à 11 841 ETPT en LFI. En revanche, le schéma d'emplois prévisionnel n'est pas respecté dans le cadre de l'exécution.

Concernant le programme 206, le schéma d'emplois réalisé est supérieur de 36 ETP à la programmation initiale. Si une part s'explique par le report de recrutement pour la prise en charge des missions du Brexit (26 ETP reporté en 2022), le solde est expliqué par le ministère par le maintien en emploi de contractuels dont les missions sont liées aux crises s'étalant sur « *plusieurs années* » (notamment des contractuels engagés sur des contrats couvrant la fin de l'exercice 2023 et le début de l'année 2024). Le programme 215 réalise un schéma d'emplois conduisant la création de 43 ETP supplémentaires par rapport à la programmation initiale. Cette création résulte, selon le ministère, de l'augmentation des contrats pour rationaliser les vacances frictionnelles et est conjoncturelle.

La mission fait apparaître une sous-consommation globale du plafond d'emplois de 446 ETPT, 256,7 ETPT après retraitement des transferts, qui porte principalement sur les services territoriaux.

L'exécution des crédits du titre 2 de la mission s'est finalement établie à 858 M€, soit 93 % des crédits disponibles (920 M€). Le ministère a pourtant pu financer en gestion l'ensemble des mesures pour la fonction publique, estimées à 6,39 M€ pour 2023. La sous-exécution est renforcée par le report de mesures indiciaires et de refonte des grilles des emplois de contractuels à 2024. Le montant des dépenses de personnel hors CAS *Pensions* est en croissance (+14 M€) par rapport à l'année 2022.

C - Des dépenses de fonctionnement en hausse du fait des apurements communautaires

Les dépenses de fonctionnement représentent 1 Md€ pour l'ensemble de la mission AAFAR, en hausse de 80 M€ par rapport à 2022. Cette augmentation est à comparer à l'évolution des indemnités pour dommages et intérêts (+78 M€ par rapport à 2022), principalement constituées des refus d'apurement communautaires.

L'exécution des CP des dépenses de fonctionnement s'établit à 226 M€, hors SCSP, pour le programme 149. Une des composantes principales de cette dépense reste les indemnités dommages et intérêts, comprenant notamment les refus d'apurement communautaire dont la consommation s'élève à 220 M€. Sollicité par la Cour, le ministère n'a pas transmis d'éléments permettant de déterminer si cette évolution est conjoncturelle ou structurelle.

Les augmentations concernent également le programme 206, dont l'exécution est de 197 M€ en 2023. La hausse de 6 M€ entre 2022 et 2023 s'explique principalement par les prestations de services adossées aux crises.

Les SCSP, réparties sur les trois programmes, ont représenté 524,21 M€ en 2023²⁰.

¹⁹ 5 022 ETPT sur le programme 206 et 6 373 ETPT sur le programme 215.

²⁰ 451 M€ sur le programme 149, 72 M€ sur le programme 206 et 1 M€ sur le programme 215.

D - Une sous-consommation structurelle des crédits d'investissement

Les dépenses d'investissement s'établissent à 51 M€ pour l'année 2023. Elles restent marginales malgré une croissance notable (1,08 % des CP consommés de la mission contre 0,27 % en 2022). Pour autant, la Cour a relevé que ces dépenses faisaient l'objet depuis plusieurs années d'une sous-exécution récurrente, de l'ordre de 60 à 75 % selon les années, tant en AE qu'en CP²¹. Cette tendance se poursuit en 2023, avec une sous-exécution de 51 % des AE et 42 % des CP. Si cette situation perdurait, un rebasage pourrait s'avérer nécessaire.

Les dépenses d'investissement du programme 149 portent pour l'essentiel sur les dépenses de restauration des terrains en montagne (RTM). La consommation est de 87 % en CP, en hausse par rapport à 2022 (+ 75 %).

Le programme 206 n'a pas consommé les crédits ouverts pour la rénovation du système informatique lié à l'identification et la traçabilité des animaux vivants.

Le programme 215 est marqué par une consommation de 16 % des AE et 84 % des CP pour la politique immobilière de rénovation. La consommation crédits ouverts pour le projet de Maisons-Alfort reste faible, du fait des reports (2 % des AE ouverts et 5 % des CP). La redéfinition du projet immobilier pour intégrer de nouveaux besoins signalés par l'École nationale vétérinaire retarde les investissements initialement prévus en 2022. De même, les dépenses informatiques continuent de connaître une sous-consommation chronique.

V - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire restent préoccupantes. Les montants des restes à payer sont en légère diminution, après une phase de forte croissance. Pour autant, le maintien à un niveau élevé des reports, ainsi que la poursuite des dispositifs d'urgence, fragilisent les perspectives budgétaires.

A - Une « dette » de l'État envers la CCMSA en croissance et toujours en attente de règlement

Le ministère précise que la situation à la fin de l'année 2023 ne sera connue qu'à la fin du premier trimestre 2024. Fin 2022, la dette de l'État s'élevait à 119,30 M€, en progression de 16,55 M€ par rapport à 2021 (dette vis-à-vis de la CCMSA de 118,32 M€ et dette à l'endroit de l'UNEDIC de 1,01 M€). Les documents du CRG2 présentés par le responsable de programme estiment la dette à 153,38 M€ fin 2023. Si cette hypothèse se vérifie, l'augmentation serait de + 34,08 M€ sur le dernier exercice (soit+ 28 %).

Le paiement de cette dette n'apparaît pas dans les différents documents de programmation, pas plus qu'en budgétisation²².

²¹ À l'exception de l'année 2019 marquée par une surconsommation des enveloppes d'investissement en AE et CP sur le programme 206, induite par la construction en urgence d'une clôture dans le Nord-Est de la France visant à empêcher l'entrée de sangliers porteurs de la peste porcine africaine depuis la Belgique.

²² La réponse du CBCM au 15 janvier 2023 sur cette question : « Le paiement de cette dette n'a pas été intégré en 2023 dans les différents documents de programmation, pas plus qu'en budgétisation ».

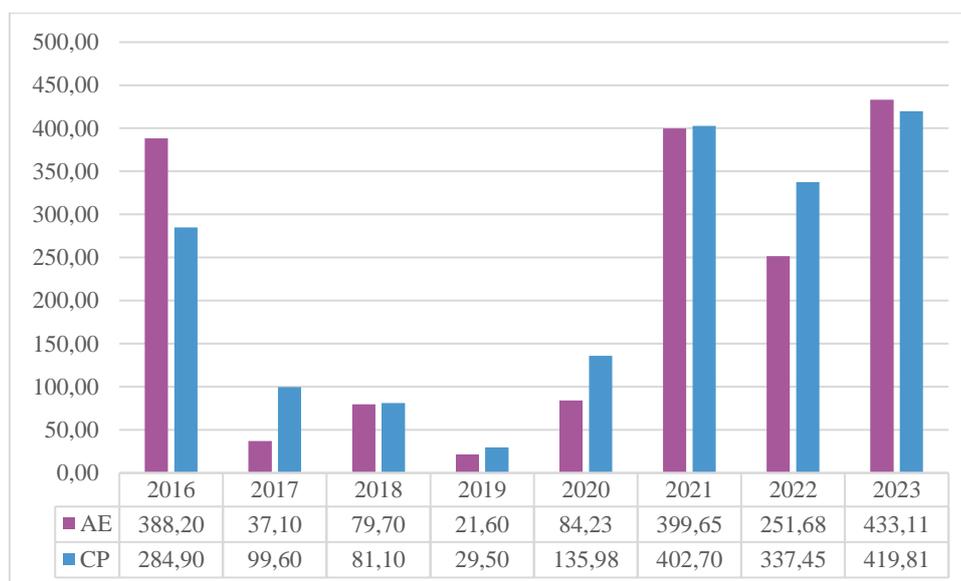
La Cour constate que l'apurement progressif souhaité par la direction du budget n'a pas été réalisé. La Cour des comptes réitère donc sa recommandation invitant à solder cette dette.

B - Des reports de crédits à un niveau historique

Les reports de l'année 2022 sur 2023 ont atteint 252 M€ en AE et 337 M€ en CP, soit respectivement 6,5 % et 8,7 % des AE et CP programmés en LFI 2023. Cette dernière autorise le report sur le programme 149 des crédits dans la limite des ouvertures effectuées en LFI 2022. Le programme 149 a ainsi bénéficié de 191 M€ de reports en AE et 292 M€ en CP, soit respectivement 9 % et 14 % des crédits ouverts en LFI.

L'exécution budgétaire de 2023 permet d'identifier un montant de 433 M€ en AE et 419 M€ en CP non consommés²³. Le report sur 2024 pourrait donc représenter un volume de crédits identique, voire légèrement supérieur, au précédent.

Graphique n° 7 : crédits non-consommés en année N et reportés sur année N+1 (en M€)



Source : Cour des comptes

Les reports sont conformes à l'article 15 de la LOLF. Il serait cependant plus respectueux des principes d'annualité et de sincérité budgétaires que le MASA ouvre les crédits pour les besoins résiduels du seul exercice en cours, et non pour des besoins prévisionnels de l'exercice à venir.

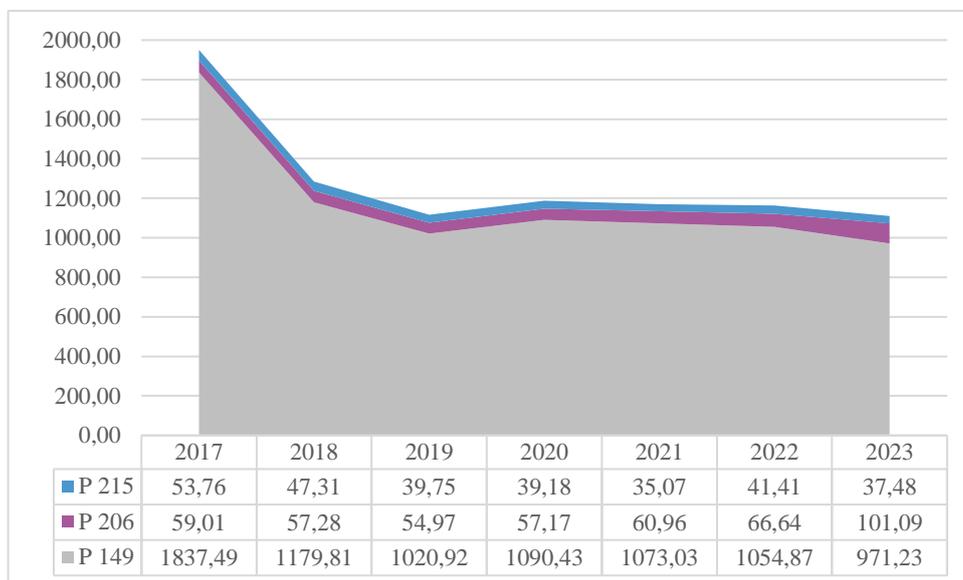
C - Des restes à payer en légère diminution

Les restes à payer de la mission ont atteint 1,11 Md€ au 31 décembre 2023, soit une diminution de 12,19 M€ (1,1 %) par rapport à 2022 à périmètre constant. La gestion 2023 confirme la stabilisation constatée depuis 2020. La légère diminution des restes à payer sur le

²³ Comprenant 63 M€ en AE et 23 M€ en CP de crédits bloqués.

programme 149 est compensée par l'augmentation de plus de 50 % sur le programme 206, dont 27,2 M€ relèvent de la mise en place de la police sanitaire unique (PSU).

Graphique n° 8 : restes à payer budgétaires sur la période 2017 à 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après CBCM

VI - L'incidence des dépenses sur l'environnement

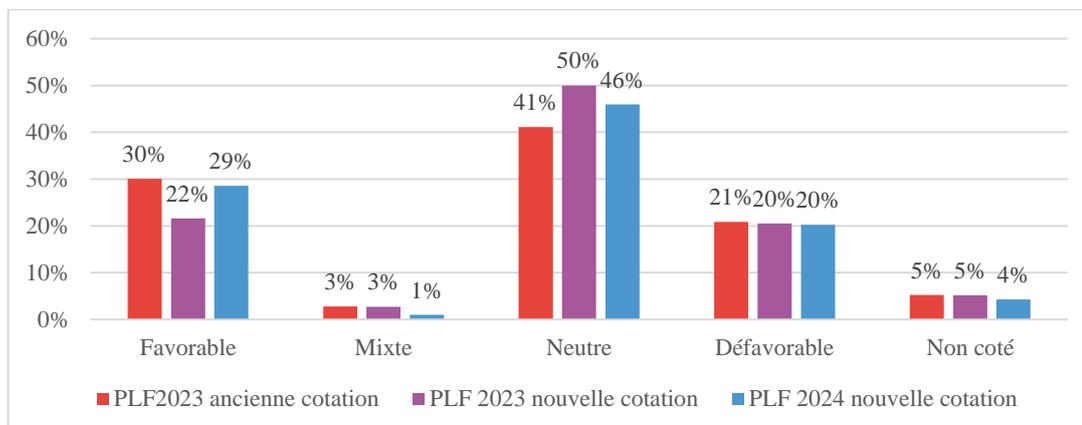
Le rapport sur *L'impact environnemental du budget de l'État* annexé au projet de loi de finances 2024 apporte une cotation environnementale globale du budget de la mission AAFAR²⁴ qui permet de coter 93 % des crédits et 100 % des taxes affectées et dépenses fiscales de la LFI 2023.

Les dépenses de la mission contribuant positivement au climat sont issues des actions 24, « gestion équilibrée et durable des territoires » et 26, « gestion durable de la forêt et des filières bois » pour le programme 149 ; des actions 1 « santé, qualité et protection des végétaux » et 4, « actions transversales », pour le programme 206. Les quatre taxes affectées du programme 206 sont cotées favorables (6 % du montant de la totalité des taxes affectées), les six taxes affectées du programme 149 étant neutres. À l'instar de l'année précédente, 50 % des dépenses du programme 215, qui correspondent à l'action « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », ne sont pas cotées.

La méthodologie utilisée en 2024 conduit à reconsidérer la cotation d'un certain nombre de crédits budgétaires : en particulier, plusieurs cotations « favorables » du programme 206 passent en « neutre ».

²⁴ Les comparaisons entre exercices 2022 et 2023 ont été effectuées à périmètre constant.

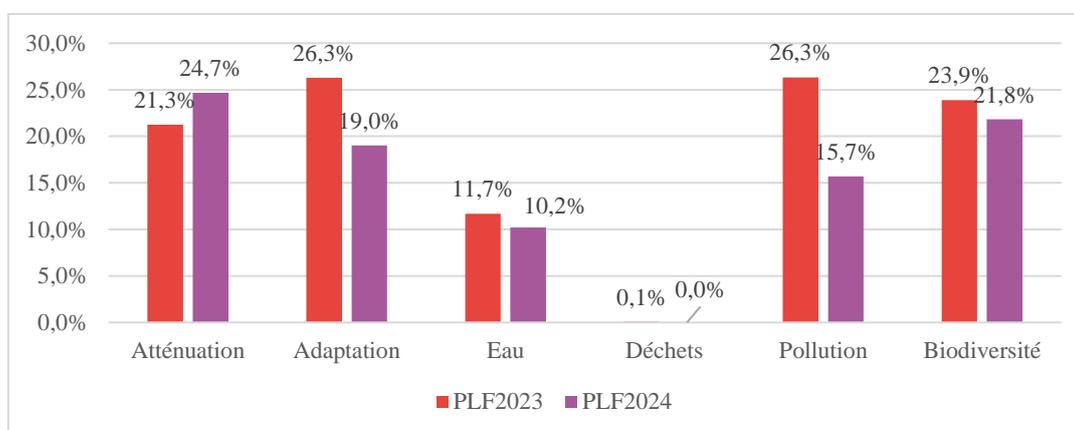
Graphique n° 9 : impact de l'évolution de la cotation entre 2023 et 2024 (périmètre constant)



Source : Cour des comptes, d'après rapports sur « l'impact environnemental du budget de l'État » 2023 et 2024

La contribution positive varie selon les différents domaines environnementaux. Par rapport à 2022, les mesures favorables à l'atténuation sont plus importantes que celles favorables à l'adaptation, qui baissent (-7,3 points), tandis que celles favorables à la réduction de la pollution diminuent sensiblement (-10,6 points). Les mesures favorables à l'eau restent peu nombreuses et quasiment aucune mesure n'est favorable à la réduction des déchets.

Graphique n° 10 : évolution de la cotation par domaines environnementaux

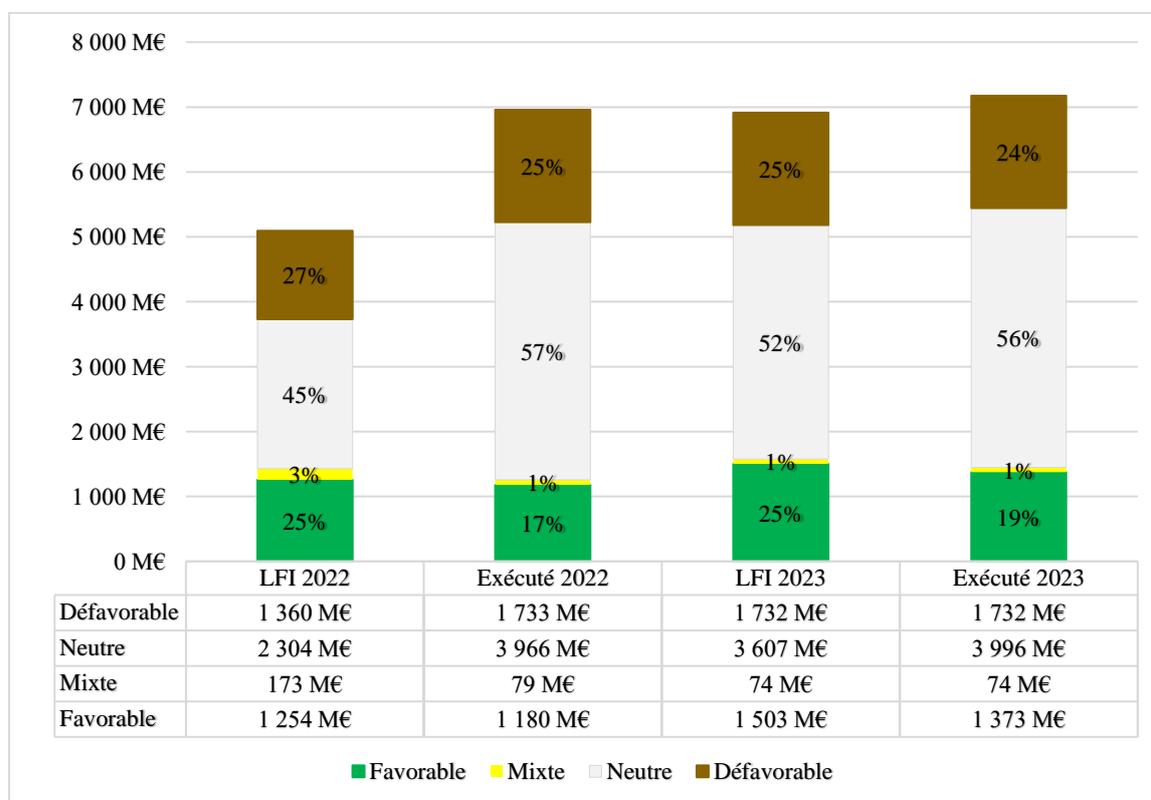


Source : Cour des comptes d'après rapports sur « l'impact environnemental du budget de l'État » 2023 et 2024. Comparaison à méthode et périmètre constants.

Les reports de crédits et des ouvertures en cours d'exercice ne reçoivent aucune cotation. À méthode de cotation et périmètre identiques, il existe des différences significatives entre le prévisionnel et l'exécuté²⁵.

²⁵ Pour opérer des comparaisons à périmètres constant, l'action 28 sur la pêche a été retirée de l'exercice 2022. La comparaison s'effectue uniquement pour les dépenses cotées.

**Graphique n° 11 : comparaison de la cotation entre programmation et exécuté
(en CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

Note : la cotation est effectuée à périmètre constant (hors action 28 et taxes affectées), selon la cotation du rapport « l'impact environnemental du budget de l'État » annexé au PLF 2024 et sur la base des chiffres disponibles à date.

De plus, l'augmentation du budget de la mission en cours d'exercice fait que des valeurs relatives stables entre prévisionnel et exécuté peuvent masquer une forte augmentation en valeur absolue, en particulier pour les dépenses défavorables, dont un suivi plus précis et pluriannuel semble nécessaire.

La comparaison entre prévisionnel et exécuté montre que la cotation en prévisionnel n'offre pas un instrument de pilotage suffisant pour le verdissement des politiques publiques. Une cotation des dépenses réalisées est donc essentielle. Ce constat rejoint la recommandation n°4 de la Cour dans son rapport sur la prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État « d'introduire dans chaque rapport annuel de performance un bilan de l'exécution des crédits budgétaires et des taxes affectées ».

Enfin, la cotation de certaines dépenses peut poser question. En 2023, l'augmentation de 164 % des crédits de l'action 24 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » est cotée « neutre » alors qu'elle est justifiée par l'appui à des actions de décarbonation. Une cotation plus fine permettrait de suivre ces dépenses favorables. Inversement, un rapport IGF/IGEDD pointait en 2022 les dépenses du programme 149 possiblement défavorables à la biodiversité²⁶.

²⁶ IGF-CGEDD, Les moyens des aires protégées, 2022, p. 52.

L'ampleur des crédits consacrés aux dispositifs de crise demande de mieux évaluer leurs impacts dans les différents domaines environnementaux en tenant compte de leur grande diversité et en regard des mesures structurelles de transition financées par la mission.

Par conséquent, pour rendre compte avec exactitude des efforts des services de l'État en faveur de la transition écologique et énergétique, la cotation doit s'opérer aussi en exécution et au niveau de la brique budgétaire. Cette cotation plus fine exige que le ministère y alloue des ressources, informatiques et humaines, alors que pour l'instant, aucun personnel n'y est affecté.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (Recommandation nouvelle) : en application de l'article 7 de la LOLF, intégrer au sein du programme 149 l'action unique du programme 381 (MASA et MCP, 2024) ;*
 - 2. (Recommandation renouvelée) : budgéter dans le PLF 2025 l'apurement de la dette contractée par le MASA envers la CCMSA (MASA et MCP, 2024).*
-

Chapitre II

Les politiques publiques

Le programme 149 a intégré la mise en œuvre des réformes structurelles qui concernent les filières agricoles et agroalimentaires (assurance récolte et nouvelle PAC), tandis que le programme 206 a porté la campagne nationale de vaccination des canards contre l'IAHP et la mise en place de la PSU (police sanitaire unique).

Les deux programmes ont en outre été soumis, comme les années précédentes, à des crises climatiques et sanitaires multiples, et pour certaines d'ampleur majeure. L'absence de décret d'avance et de LFR en cours de gestion a nécessité un dispositif exceptionnel de régulation des dépenses, qui a fortement contraint la trajectoire d'exécution.

I - Des dépenses de crise élevées, conjuguées à la mise en œuvre de réformes structurelles (programme 149)

L'exercice 2023 a été marqué par de nouvelles mesures de crise, avec en particulier l'indemnisation économique, liées aux épisodes de grippe aviaire 2022-2023 : 24 dispositifs d'aides ont été mis en œuvre et sont venus s'ajouter aux 25 dispositifs déclenchés en 2022. 1,05 Md€ ont été dépensés en CP, la principale catégorie de dépense concerne la grippe aviaire (643 M€), suivi par les épisodes de gels, avec encore 120 M€ pour le gel 2021 (sur une enveloppe de 557 M€).

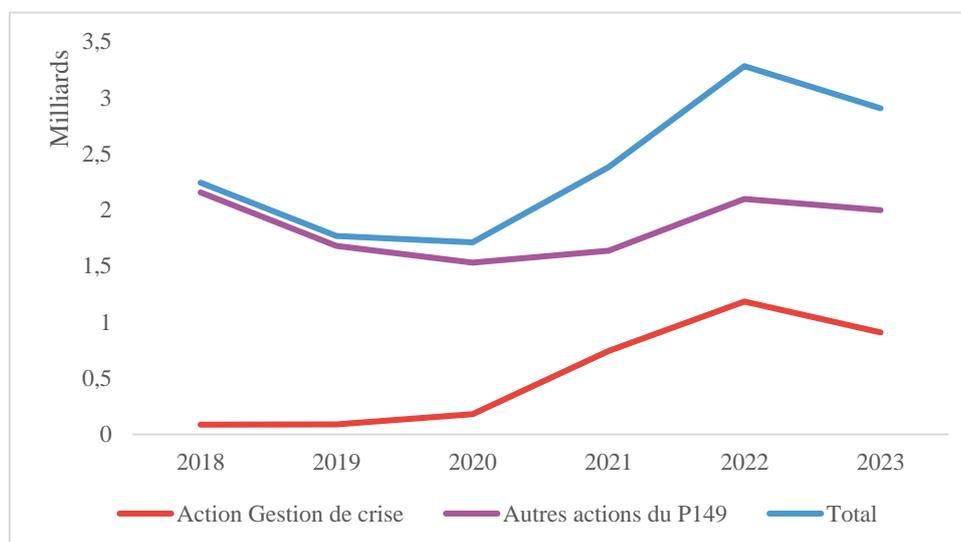
Tableau n° 7 : crédits de crise exécutés en 2022 et 2023 sur le programme 149

Type de crise	Enveloppes	CP exécutés		
		2021	2022	2023
Crises de la grippe aviaire	1 514	52	378	643,2
<i>Crise 2020/2021</i>	178	52	67	0,2
<i>Crise 2021/2022</i>	922	0	311	266
<i>Crise 2022/2023</i>	414	0		377
Épisodes de gel de printemps	707	69	184	140
<i>Gel 4 au 14 avril 2021</i>	557	69	143	120
<i>Gel d'avril 2022</i>	150	0	41	20
Plan de résilience Ukraine	724	0	682	21
<i>Plan de résilience alimentation animale</i>	553	0	532	0
<i>PEC résilience cotisations sociales</i>	171	0	150	21
Filière bio	107,5	0	0	107
<i>Fond d'urgence</i>	10	0	0	9,9
<i>CID</i>	94	0	0	94
<i>Campagne bioréflexe</i>	3,5	0	0	3
Autres	691	1,5	243,5	140
<i>Crise porcine</i>	270	0	215	0
<i>Conséquences chlordécone</i>	1,5	1,5	0	0
<i>Conséquences Brexit</i>	120	0	28,5	0
<i>Filière pommes de terre féculières 2023</i>	5	0	0	4
<i>Crise de la lavande 2022</i>	10	0	0	5
<i>Planteurs de canne à sucre 2022/2023</i>	57	0	0	32
<i>Filière viticole distillation 2023</i>	200	0	0	80
<i>Producteurs de betteraves</i>	16,5	0	0	16
<i>Producteurs de cerises et/ou de noix</i>	10	0	0	2
<i>Intempéries mai-juin 2023 - fonds d'urgence Tarn et Garonne</i>	1	0	0	1
Total	3 743	122,5	1 488	1 052

Source : Cour des comptes d'après CBCM

Contrairement au programme 206, la gestion a pu se dérouler sans difficultés majeures, grâce à la mobilisation temporaire de crédits relatifs à des dispositifs non urgents et aisément pilotables (TO-DE, PPA et FNGRA). La tendance constatée les dernières années se poursuit : comme pour le programme 206, les dépenses du programme 149 sont pilotées par les mesures de crise.

Graphique n° 12 : évolution comparée des dépenses de l'action « Gestion de crises » et des autres actions du programme 149 entre 2018 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après CBCM

Depuis 2018, le programme 149 est de plus en plus utilisé pour le soutien de crises. Comme la Cour le soulignait déjà en 2022, il n'y a pas de retour d'expérience sur l'efficacité des dispositifs de crise utilisés et leur impact sur les filières.

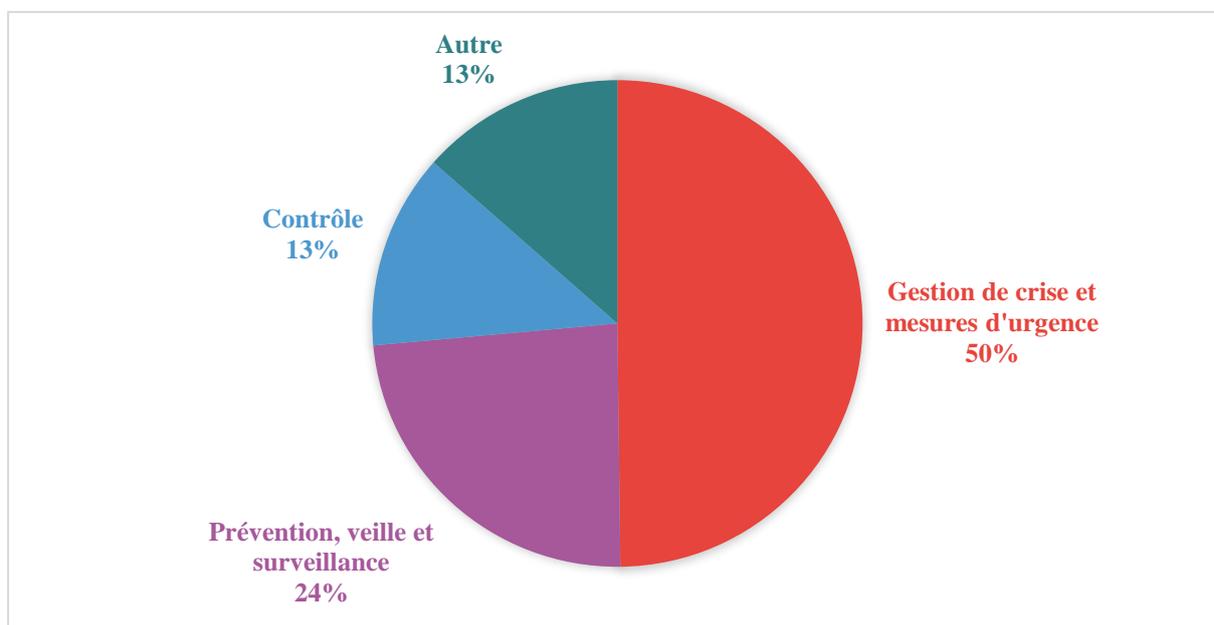
Compte tenu de la baisse de 65 M€ par rapport à 2022, la provision pour aléa (PPA) n'a pas joué son rôle : couvrir le financement des refus d'apurement UE (170 M€ en 2023), et *a fortiori* celui des mesures de crise. Le montant des refus d'apurement communautaires peut varier sensiblement d'une année sur l'autre. Les crises sanitaires et climatiques sont également appelées à devenir plus fréquentes et probablement plus intenses. La sous-budgétisation de la PPA en LFI associée à l'absence d'exonération de mise en réserve fait peser un risque croissant sur sa soutenabilité. La Cour rappelle que les montants inscrits en loi de finances initiale doivent tenir compte de l'ensemble des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Enfin, l'exercice 2023 a vu la mise en place de la réforme de l'assurance récolte par la loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 avec un impact sur le FNGRA (cf. Chapitre 3.3).

II - Un exercice contraint par la pression de l'influenza aviaire hautement pathogène et l'absence de LFR (programme 206)

Les crédits du programme 206 sont consacrés à 50 % à la gestion de crise, contre seulement 21 % aux actions de prévention.

Graphique n° 13 : répartition des dépenses liées à la gestion des crises, à la prévention et au contrôle

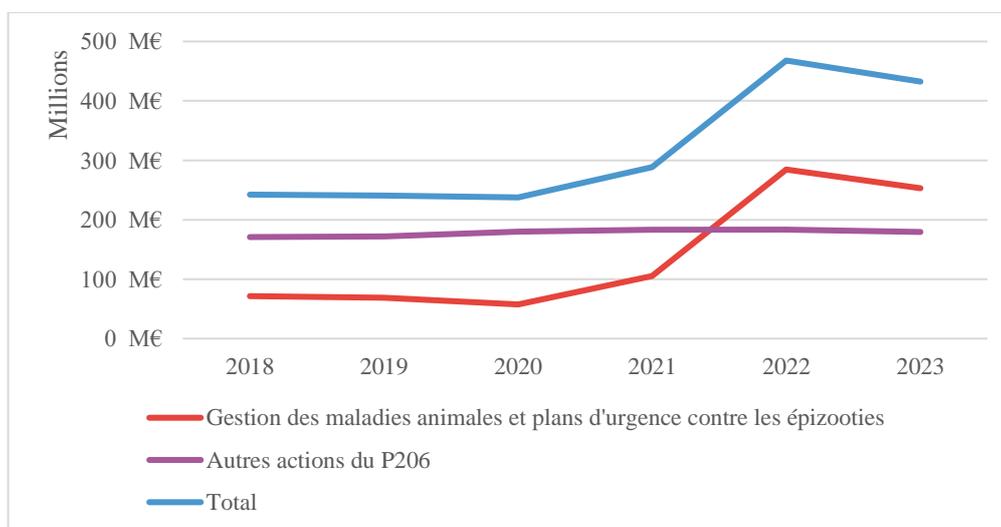


Source : Cour des comptes, d'après MASA

L'exercice 2023 a été marqué par une épizootie majeure d'IAHP. Déjà touchée de façon inédite lors de l'hiver 2021-2022, avec 1 378 foyers confirmés, la France a adopté des mesures dès le début de l'épisode 2022-2023. L'épidémie a connu un pic de contaminations en décembre 2022, puis un rebond avec une diffusion très rapide dans le Sud-Ouest en mai 2023. Le dernier foyer a été détecté mi-novembre, soit une période de l'année plus tardive que lors des épisodes précédents.

La crise a nécessité l'abattage de près de 9,4 millions de volailles, pour 402 foyers d'IAHP en élevage. En octobre 2023, une campagne nationale de vaccination préventive des canards a été mise en place. Elle s'est appuyée sur un marché d'achats de 80 millions de doses de vaccins avec le groupe *Boehringer Ingelheim Animal Health* France (9,6 M€ TTC) et l'achat de prestations relatives au stockage et à la distribution de ces doses (marché passé avec la société SERVIPHAR (1,603 M€ TTC).

Les crédits de crise pour l'IAHP ont couvert l'indemnisation sanitaire et le dépeuplement (163,72 M€ en AE et 166,68 M€ en CP, dont 40,15 M€ en AE et 37,61 M€ en CP pour l'administration centrale). Le programme 206 a supporté d'autres dépenses de crise : tuberculose bovine, petit coléoptère des ruches (*Aethina tumida*), ravageur des colonies d'abeilles, menaces diverses sur les végétaux (*Xylella fastidiosa*, capricorne asiatique, nématode du pin, etc.). Enfin, si le territoire demeure indemne vis-à-vis de la peste porcine africaine, la détection en Italie d'un sanglier infecté à moins de 55 km de la frontière a demandé des travaux d'actualisation des dispositifs, sans impact budgétaire à ce stade.

Graphique n° 14 : une dépense pilotée par les crises (en CP, en M€)

Source : Cour des comptes d'après CBCM

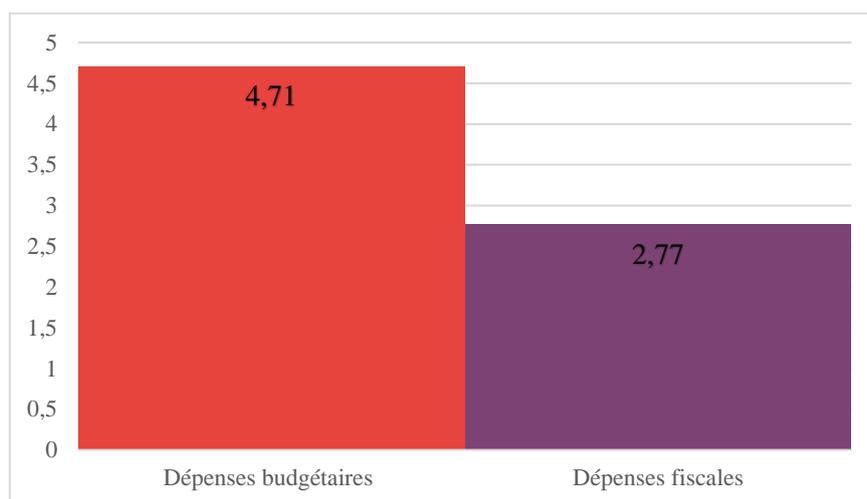
En cours de gestion, des dépenses non programmées et urgentes, relatives notamment à la crise aviaire et à la vaccination, ont eu pour corolaire une gestion attentive de la trésorerie. En l'absence de décret d'avances ou de loi de finances rectificative en cours de gestion, des dépenses programmées en LFI ont ainsi été reportées en toute fin d'exercice pour éviter une situation de rupture de crédits. Par ailleurs, le CBCM a demandé dans le cadre de la deuxième campagne de crédits, que les virements du programme 206 vers d'autres programmes soient repoussés ou abandonnés au titre du principe d'auto-assurance ministérielle.

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'État à la politique de la mission

I - Des dépenses fiscales en légère hausse à périmètre constant

Graphique n° 15 : dépenses fiscales et budgétaires de la mission (en Md€)



Source : MASA / Traitement : Cour des comptes

Trente-sept dépenses fiscales ayant une incidence en 2023 sont rattachées à la mission AAFAR, exclusivement sur le programme 149, pour un coût total de 2,77 Md€. Le chiffrage des dépenses pour 2022 ayant été ramené à 2,7 Md€, l'année 2023 connaît donc une augmentation de 2,6 % des dépenses fiscales. 27 dépenses sur les 31 qui relèvent d'impositions d'État sont chiffrées, pour un montant global de 2,66 Md€ (96 %), les 4 % restants (5 dépenses connues sur 6) relevant d'impositions locales.

Sept dépenses fiscales (10 M€) sont « en extinction », leur disparition ayant déjà été actée avant 2023. Cinq dépenses sont supérieures à 100 M€, trois inférieures à 1 M€ (contre six en 2022). Cinq dépenses fiscales constituent des crédits ou réductions d'impôt, pour un coût global de 363 M€. Quatorze sont des exonérations ou dégrèvements de taxe, pour 381 M€, mais seules dix d'entre elles ont pu être évaluées par le MASA.

Trois dépenses fiscales sont en baisse, pour un total de 79 M€. Inversement, dix dépenses sont en augmentation (780 M€). La hausse la plus importante est celle consécutive à l'augmentation des plafonds de la déduction pour épargne de précaution (DEP), qui fait passer la dépense de 92 M€

à 187 M€. Cette mesure vise à encourager les exploitants à constituer une épargne pour couvrir les dépenses liées aux besoins de l'exploitation. Elle inclut les investissements dans la décarbonation, notamment pour les carburants.

Dans la continuité de 2022, l'augmentation des dépenses fiscales s'explique notamment par la progression des dispositifs encourageant l'amélioration environnementale des pratiques, notamment avec le doublement des crédits d'impôts encourageant la substitution au glyphosate (46 M€ à 139 M€) et les exploitations disposant d'une certification haute valeur environnementale (42 M€, +27 %). Le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique augmente à 99 M€. En revanche, le coût de l'abaissement à 10 % du taux de TVA sur les aliments, engrais et produits pharmaceutiques en agriculture biologique, diminue à 2 M€ et celui des livraisons de bois baisse à 74 M€.

Les dépenses fiscales défavorables à l'environnement sont en constante augmentation. La principale est la réduction du taux de TICPE²⁷ pour usages agricoles en vue de l'application du tarif normal au 1er janvier 2030. Elle s'élève à 1,7 Md€ en LFI 2023, contre 1,42 M€ en dépenses réalisées 2020. S'ajoutent 15 M€ pour le gaz naturel et le méthane utilisé comme carburant non routier (contre 19 M€ en réalisé 2020)²⁸. Ces dépenses « brunes » représentent toujours plus de la majorité du coût des dépenses fiscales du programme (63 % du total).

Deux dépenses fiscales ont été évaluées par le MASA, mais les rapports ne sont pas publiés : le crédit d'impôt encourageant la substitution au glyphosate en 2021 et 2023 (139 M€), dépense supprimée, mais qui aura des incidences encore en 2024 ; le « crédit d'impôt à l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés "haute valeur environnementale" », reconduit pour une année.

La comparaison des projets annuels de performance 2022 et 2023 montre que la précision du chiffrage de deux dépenses (crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale et substitution du glyphosate) passe à « très bonne », celui de neuf dispositifs reste imprécis. Parmi eux figure le taux réduit de la TVA applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilé (74 M€). Cinq dépenses sont classées en « bonne fiabilité », pour un total de 1,9 Md€, le reste étant classé en « très bonne fiabilité » (721 M€). Comme en 2022, la connaissance du nombre de bénéficiaires reste indéterminée pour treize dispositifs.

La dépense fiscale 300101, chiffrée à 168 M€ (135 M€ en 2022), exonère d'impôt sur les sociétés, les coopératives, ensemble qui comprend outre les coopératives agricoles, les coopératives artisanales, maritimes et des secteurs du transport routier et fluvial. La répartition des bénéficiaires et des coûts entre les différents secteurs n'est toujours pas connue.

Ces constats amènent la Cour à réitérer la recommandation émise dans le cadre de l'analyse budgétaire de la mission pour les années 2020, 2021 et 2022, à savoir que les efforts de meilleure connaissance des dépenses fiscales devraient s'étendre à celle des bénéficiaires.

II - 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. Ces opérateurs sont

²⁷ Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

²⁸ Tome II du rapport *Voies et Moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2022.

au nombre de dix et relèvent du programme 149, exception faite de l'ANSES qui relève du programme 206 (cf. Tableau n° 8 :).

Les SCSP des opérateurs rattachés à la mission s'élevaient en LFI 2023 à 549,3 M€ et sont portées pour l'essentiel par le programme 149 (472,8 M€). Elles ont représenté 22 % des crédits, hors T2, de la mission, en baisse de trois points par rapport à 2022. En intégrant les autres soutiens au fonctionnement et à l'investissement, et sans tenir compte des dépenses de transfert assurées par les agences de paiement, le soutien budgétaire atteint 592,7 M€ en LFI 2023.

Selon les données du ministère, en exécution, les effectifs des différents opérateurs (12 872 ETPT) et la masse salariale associée (835 M€) sont un peu plus faibles que ceux du reste de la mission (11 395 ETPT et 858 M€).

A - Des subventions pour charges de service public et dotations en légère hausse

En l'absence de décret d'avance et de LFR en cours de gestion et pour pallier les difficultés de trésorerie, le MASA a été conduit à « préfinancer » les paiements les plus urgents en décalant les versements des SCSP.

Le montant de l'appui de la mission au fonctionnement des opérateurs, comprenant les SCSP, subventions d'investissement et dotations en fonds propres, a diminué de 1 % entre la LFI 2022 (598 M€) et la LFI 2023 (592,7 M€). Les seules SCSP ont en revanche progressé de 4 % en LFI 2023²⁹.

Le montant total des SCSP notifiées aux opérateurs du programme, net de mise en réserve, s'est finalement élevé à 521 M€³⁰. Le MASA a compensé la revalorisation du point fonction publique en juillet 2022. Seuls l'Agence Bio, l'ODEADOM et l'INFOMA n'ont pas bénéficié de cette compensation car leur situation financière est jugée favorable.

Le ministère indique par ailleurs que l'ensemble des appuis budgétaires³¹ aux opérateurs s'élève, en exécuté, à 558 M€ en 2023. Si on ajoute les autres crédits budgétaires de l'État et la fiscalité affectée, le soutien est porté à 778,2 M€.

En dehors des SCSP, les opérateurs comme l'Agence Bio, l'ANSES, FAM, ont bénéficié de subventions et dotations au titre du plan de relance ou de plans de soutien sectoriels : l'Agence Bio au titre du Fonds Avenir Bio (13 M€) ou ODEADOM au titre du complément national du POSEI France (41,4 M€) et pour l'aide à l'adaptation à la fin des quotas sucriers (38 M€). Par ailleurs, l'ONF a bénéficié en 2023 d'une SCI de 0,5 M€, afin de financer de lourds travaux sur la pépinière de Guémené-Penfao (44) gérée par l'Office dans le cadre de la mission d'intérêt général « ressources génétiques forestières ».

²⁹ 549,3 M€ en LFI 2023 contre 528 M€ en LFI 2022.

³⁰ 513 M€ en 2022, soit une augmentation de 1,6 %.

³¹ SCSP, subvention pour charge d'investissement (SCI) et dotations en fonds propres.

B - Des taxes affectées en diminution

Le produit des taxes affectées aux opérateurs de la mission s'établit à 53,5 M€, en diminution de 11,7 M€ par rapport à 2022, pour un plafond fixé en LFI 2023 à 49,2 M€³².

Tableau n° 8 : taxes affectées aux opérateurs de la mission

<i>En M€</i>	Exécution 2022	Reversement État 2021	Plafond LFI 2023	Exécution 2023 prévision
<i>Taxes affectées</i>	65,2	-	49,2	53,5

Source : Cour des comptes, MASA

Les taxes affectées à l'ANSES ont progressé de 1,4 M€ par rapport à 2022, retrouvant le niveau de 2021, essentiellement grâce à la hausse de la taxe liée aux dossiers de demande concernant les médicaments vétérinaires ou les établissements pharmaceutiques vétérinaires et à la taxe pour l'évaluation et le contrôle de la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes.

Concernant l'ASP, la taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement a fortement baissé (de 13,4 M€). Pour l'INAO, le droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée a également baissé.

C - Des dépenses de personnel stables et conformes à la LFI

En LFI, le plafond d'emplois des opérateurs a été abaissé de 13 459 ETPT à 13 414 EPT entre 2022 et 2023, soit une réduction de 0,3 %. En exécution et dans le respect de la LFI, l'effectif total des personnels rémunérés sous plafond par les opérateurs est resté stable. Il est passé de 12 873 en 2022 à 12 872 en 2023.

³² Il existe toutefois un écart entre la réponse écrite du MASA au questionnaire de la Cour et les tableaux qui les accompagnent. Si l'on se fonde sur ces derniers, le produit des taxes affectées aux opérateurs de la mission s'établit à 39,3 M€, en diminution de 0,3 M€ par rapport à 2022, pour un plafond fixé en LFI 2023 à 38,5 M€.

Tableau n° 9 : effectifs des opérateurs de la mission, variations 2022-2023 (en EPTP)

	LFI2023	Prévision d'exécution 2023	Variation LFI 2023-2022	Variation Exécuté 2023- 2022
<i>AGENCE BIO</i>	19	19	0	1
<i>ANSES</i>	1 332	1 332	36	53
<i>ASP</i>	1 727	1 727	15	29
<i>CNPF</i>	348	348	11	19
<i>FAM</i>	965	965	3	12
<i>IFCE</i>	603	603	-15	8
<i>INAO</i>	233	233	0	2
<i>INFOMA</i>	6	6	0	1
<i>ODEADOM</i>	41	41	0	1
<i>ONF</i>	8 140	7 598	-95	-127
TOTAL AAFAR	13 414	12 872	-45	-1

Source : Cour des comptes, d'après MASA

Seuls les plafonds d'emplois de l'IFCE et de l'ONF sont en baisse par rapport à 2022.

Le plafond d'emplois de l'IFCE a ainsi diminué de 15 ETPT par rapport à 2022, permettant d'atteindre avec une année de retard la cible qui était prévue dans son contrat d'objectifs et de performance (COP) 2018-2022, et qui fixait un objectif de recentrage de son activité sur son cœur de métier. Cette diminution du plafond d'emplois en LFI ne se traduit toutefois pas par une diminution effective des dépenses de personnel de l'établissement, compte tenu de la sous-exécution du plafond d'emplois en 2022.

Le plafond d'emplois de l'ONF a baissé en application de la trajectoire définie par le contrat État-ONF 2021-2025. L'exécuté baisse davantage, du fait de la filialisation d'une partie de l'activité de l'établissement : 154 ETP ont été transférés vers la filiale ONF Vegetis en 2023.

Selon le CBCM, les dépenses de personnel des opérateurs s'élèvent en exécution à 858 M€, soit une valeur inférieure de 10 % à la prévision de la LFI (952,6 M€), marquant ainsi une exécution au 31 décembre 2023 plus importante que l'année précédente. Elle découle principalement d'une sous-consommation de la masse salariale, qui affecte les crédits ouverts en LFI (crédits hors CAS *Pensions* et CAS *DAR*).

D - Budgets consolidés des opérateurs

Le poids relatif des soutiens apportés par la mission AAFAR aux budgets des différents opérateurs demeure variable, compte tenu de la diversité de leurs statuts, des missions qu'ils mettent en œuvre et *in fine* de l'importance de leurs ressources propres.

Tableau n° 10 : part des subventions pour charges de service public par opérateur

	SCSP AAFAR	Autres crédits AAFAR	Fiscalité affectée du périmètre AAFAR	Financements hors mission et hors ressources propres	Ressources propres
<i>Agence Bio</i>	2 718 058	16 000 000		0	435 000
<i>ASP</i>	115 554 885	29 108 100	27 000 000	4 300 000	88 820
<i>ANSES</i>	69 019 269	700 000	20 200 000	1 900 000	20 900 000
<i>CNPF</i>	15 911 034	400 000		200 000	12 500 000
<i>FranceAgriMer</i>	93 509 600	17 364 099		0	15 181 000
<i>IFCE</i>	30 633 915	4 600 000		0	16 100 000
<i>INAO</i>	17 505 194	0	6 300 000	0	631 000
<i>INFOMA</i>	1 256 581	196 000		91 000	154 000
<i>ODEADOM</i>	5 274 161	79 900 000		6 900 000	90 000
<i>ONF</i>	169 743 240	41 125 000		800 000	475 000 000
Total	521 125 937	189 393 199	53 500 000	14 191 000	541 079 820

Source : Cour des comptes, d'après MASA

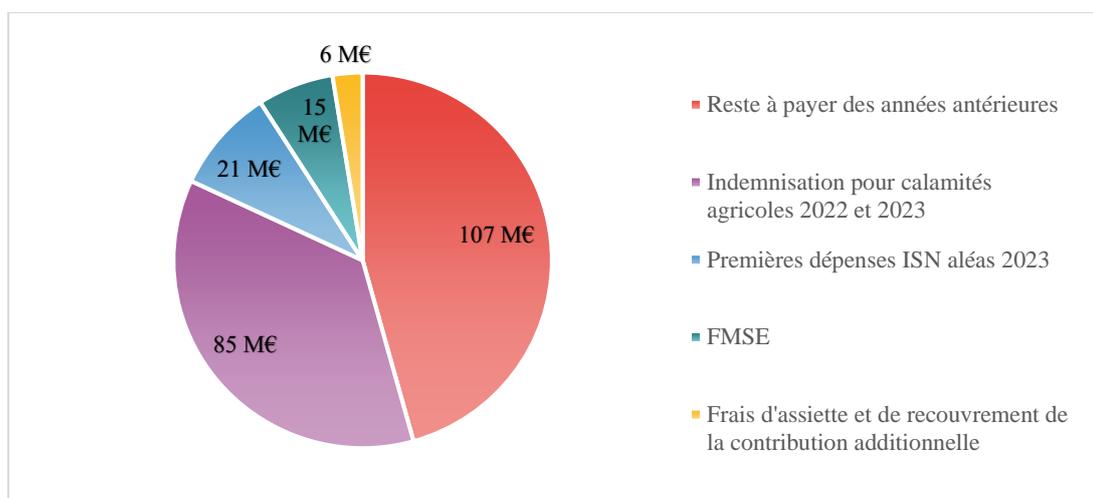
III - Les fonds sans personnalité juridique

Le Fonds national de garantie des risques agricoles (FNGRA) répond aux critères de définition des fonds sans personnalité juridique (FSPJ). Géré par un organisme tiers pour le compte de l'État, la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), il fait l'objet d'une comptabilité distincte. Le fonds couvre l'indemnisation des calamités agricoles et une partie des dépenses du Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE).

Avec la mise en place en 2023 de la réforme de l'assurance récolte et de l'indemnisation fondée sur la solidarité nationale (ISN)³³ (cf. Annexe n°3), le FNGRA devait être abondé à hauteur de 560 M€ par le doublement de la contribution additionnelle payée par les agriculteurs (60 M€ à 120 M€ de recettes) et 255,5 M€ en provenance du programme 149, inscrits en LFI.

Comme en 2022, la participation de l'État a été versée en fin d'année. Seuls 110 M€ ont été alloués au fonds sur les 255,5 M€ inscrits en LFI 2023. Le ministère indique que « *les crédits ont été redéployés en partie vers le financement des crises 2023* », ce qui explique la moindre tension sur la trésorerie du programme 149, en dépit de la faible budgétisation de la PPA et de l'absence de LFR en cours d'exercice. Les dépenses du FNGRA sur l'exercice (Graphique n° 16 :) ont été estimées en fin d'année à 234 M€ et peuvent être comparées avec le montant des dépenses totales enregistrées en 2022 sur le FNGRA (221 M€). Les premières dépenses liées à l'ISN sont encore peu élevées (21 M€, soit 9 % du total). Les frais d'assiette et de recouvrement de la contribution additionnelle s'élèvent à 5 % du total. L'essentiel des dépenses concerne les restes à payer des années antérieures et les indemnités pour les calamités agricoles 2022-2023.

³³ Face à la multiplication des aléas météorologiques le dispositif d'assurance récolte ainsi que le régime des calamités agricoles ont été réformés à compter de 2023. Le régime des calamités agricoles reste en vigueur uniquement pour les pertes de fonds. Les pertes de récolte relèvent de l'assurance, complétée par une indemnité de solidarité nationale (ISN), ou seulement d'une ISN, si elles concernent des cultures non couvertes par un contrat multirisques climatiques.

Graphique n° 16 : dépenses du FNGRA

Source : Cour des comptes, d'après MASA

Fin 2022, le solde de trésorerie du FNGRA s'élevait à 283,86 M€.

Tableau n° 11 : évolution du solde du FNGRA 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Subvention de l'État</i>	0	75	87,5	150	480	250	110
<i>Recettes fiscales</i>	60	60	60	60	60	60	120
<i>Restitutions</i>	1,4	0,9	6	4,5	10,3	5,5	55,7
<i>Recettes</i>	61,4	135,9	153,5	214,5	550,3	315,5	285,7
<i>Dépenses</i>	49,2	182,6	154,7	193,7	402,5*	221,1	234,1
<i>Résultat</i>	12,2	- 46,7	- 1,2	20,8	147,8	94,4	51,6
<i>Solde de trésorerie</i>	68,7	22	20,8	41,6	189,4	283,8	335,4*

Source : Cour des comptes, d'après données MASA. *En rouge, données provisoires au 18 décembre 2023.

Malgré les différentes crises, le solde du FNGRA n'a cessé de croître depuis 2020. Il s'élève aujourd'hui à plus de 335 M€, soit plus que les dépenses respectives de 2022 et 2023. On note également que les 250 M€ versés par l'État fin 2022, pour couvrir les indemnités de début d'année 2023, sont nettement supérieurs aux 192 M€ qui correspondent au reste à payer des années antérieures et aux indemnités pour calamités agricoles non encore réalisées pour 2022 et 2023. Le ministère indique que le solde de trésorerie au 31 décembre 2023, « permettra le financement des dépenses qui interviendront de façon massive dès les premières semaines de l'année 2024 et qui ne pourront être financées par la seule affectation des produits de la contribution additionnelle, qui intervient à partir de février seulement ». Le montant de ces dépenses n'est pas précisé.

Déjà en 2022, la Cour avait jugé souhaitable que le MASA transmette au CBCM, chaque mois, l'actualisation du tableau prévisionnel de trésorerie du FNGRA. Le CBCM indique n'avoir reçu, malgré ses demandes auprès de la DGPE, aucune information sur sa situation de trésorerie durant toute l'année 2023. Cette situation est dommageable, car elle ne permet pas de s'assurer de la transparence sur les différents dispositifs, la soutenabilité du fonds et ses besoins de financement.

IV - Les programmes d'investissement d'avenir

Le plan « France 2030 » s'est poursuivi en 2023. 90 M€ en AE et CP en provenance du programme 424 « Financement des investissements stratégiques » de la mission « Investir pour la France de 2030 », ont été transférés sur le programme 149, au titre du financement des dispositifs de guichet. Ces crédits ont été globalement sous-consommés (69,959 M€ en AE et 69,477 M€ en CP). En particulier, l'enveloppe de 20 M€ relative au soutien aux filières n'a fait l'objet d'aucune consommation. Inversement, les deux guichets de 20 M€ relatifs à la mise en œuvre de programmes d'aide aux investissements en exploitations pour la protection contre les aléas climatiques (transferts depuis le programme 362 « Écologie »), ont été intégralement consommés.

Tableau n° 12 : part exécutée des actions de France 2030 (en M€)

2022	Enveloppe	Exécution CP 2022	Exécution CP 2023	Part exécutée
<i>Agroéquipement</i>	20	5	8	65 %
<i>Renouvellement forestier</i>	49,4	0	3	6 %
<i>Semences forestières</i>	0,6	0	0,06	10 %
<i>Soutien aux filières</i>	20	0	0	0 %
<i>Protection contre les aléas climatiques</i>	20	0	20	100 %
<i>Protection contre les aléas climatiques</i>	20	0	20	100 %
<i>Agroéquipement</i>	40		0	0 %

Source : CBCM

Plusieurs dispositifs du Plan de relance viennent renforcer ou compléter certaines actions financées par le programme 149 ou par certains opérateurs. Ainsi, le Fonds « Avenir Bio » géré par l'Agence Bio, est renforcé par une dotation du Plan de relance, en complément des moyens déjà engagés dans le cadre de la PAC ou à travers la fiscalité. Les crédits du volet « forêt » du Plan de relance viennent renforcer les actions mises en place par l'Office national des forêts (ONF) pour les forêts domaniales.

Une partie des crédits de l'action 05 « Transition agricole » du programme 362 « Écologie » a fait l'objet de transferts vers le programme 149 (mesure « Pacte biosécurité et BEA (bien-être animal en élevage) »). 20,6 M€ en AE et 85 M€ en CP issus du programme 424 ont été reportés en 2023. Ces crédits ont été complétés en cours de gestion par des transferts en provenance du programme 362 : 46,3 M€ en AE et en CP (acquisition d'agroéquipements) et 1,5 M€ en CP (Pacte biosécurité et BEA) en mars 2023 ; puis 23,5 M€ en CP (restes à payer de dépenses engagées au titre de la mesure « Pacte biosécurité et BEA ») en octobre 2023.

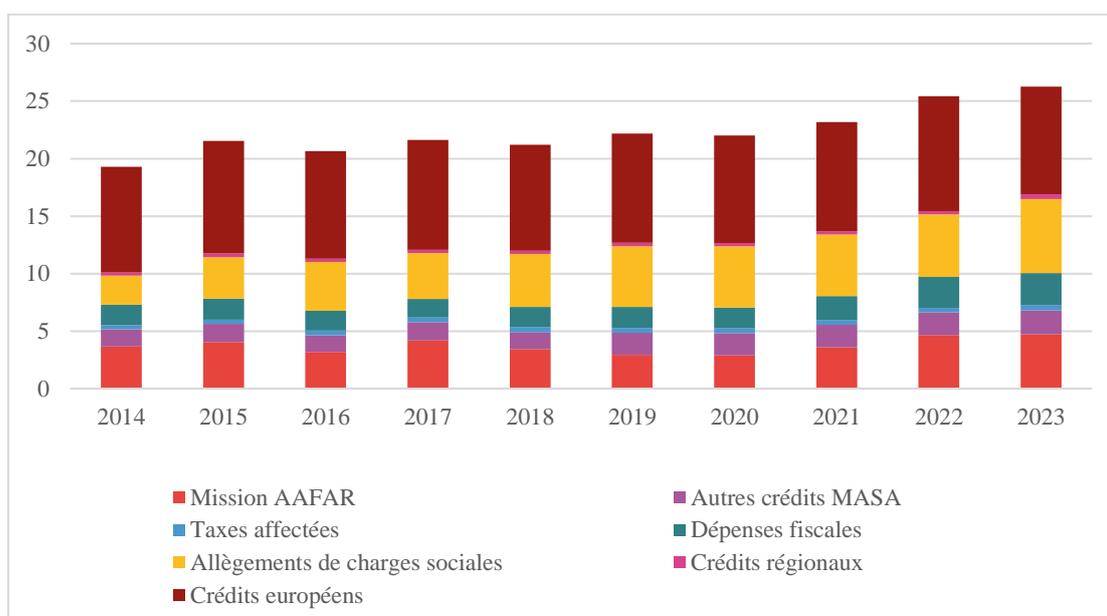
En tout, et compte tenu des reports, le programme 149 a bénéficié des ressources suivantes : 66,9 M€ en AE et 156,3 M€ en CP au titre du Plan de relance et de France 2030. Les consommations intervenues sur l'activité « Plan de relance », sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 13 : consommations en AE et CP au titre du Plan de relance et de France 2030 (2021-2023, en M€)

<i>En M€</i>	2021		2022		2023		Total général	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>France 2030</i>	65,8	12,7	20,8	13,2	ε	25	86,6	50,9
<i>Plan de Relance</i>	0	0	69,4	5	0	64,4	69,4	69,4
<i>Plan de Relance & France 2030</i>	0	0	0	0	40,6	40	40,6	40,0
Total	65,8	12,7	90,2	18,2	40,6	129,4	196,6	160,3

Source : CBCM

V - L'évolution des dépenses publiques agricoles

Graphique n° 17 : dépenses publiques agricoles 2014-2023 (Md€)

Source : Cour des comptes, d'après MASA, CBCM et en incluant certains chiffres provisoires (autres crédits MASA ; taxes affectées et dépenses fiscales)

Les dépenses publiques agricoles s'élèvent à 26,3 Md€, en progression de 3,4 % depuis 2022. Comme en 2022, l'augmentation est due à une exécution en hausse, mais aussi aux allègements de charges (+15,6 %). Plus largement, les dépenses fiscales et les allègements de charges augmentent constamment depuis 2017 (respectivement de 71,8 % et 98,5 %).

VI - Le dispositif de performance

A - Une évolution structurelle de la maquette du programme 149 sans réintroduction d'un indicateur sur les coûts de gestion

La maquette de performance du programme 149 a été modifiée en 2023 pour prendre en compte les nouvelles orientations de la PAC 2023-2027 et les modifications de périmètre. La nouvelle maquette comporte trois objectifs stratégiques mesurés par huit indicateurs.

L'évolution structurelle de la maquette n'a pas été l'occasion de rétablir un indicateur mesurant la performance de la gestion des aides agricoles, comme le recommandait pourtant la Cour des comptes dans la note sur l'exécution budgétaire 2022. Ainsi, la performance de la gestion des aides agricoles n'est mesurée que par le pourcentage de dossiers (1er pilier, ICHN, MAEC-BIO) payés dans les délais prévus, ratio estimé proche de 100 % en 2022 et dont la cible a été abaissée à 90 % pour 2023 pour tenir compte de la nouvelle PAC. Il sera relevé à 97 % en 2024 et 98% en 2027. Le coût de gestion des aides est pourtant un indicateur pertinent et complémentaire du temps de traitement des dossiers. De plus, la performance de l'activité des organismes payeurs (ASP, FAM, ODEADOM, ODARC) n'est toujours pas couverte par le PAP, contrairement à celle de l'ONF et celle de l'ANSES dans le programme 206. Alors même que les organismes payeurs produisent un ensemble d'indicateurs d'activité dont certains sont publics, le ministère ne s'appuie pas sur cet existant pour consolider un indicateur commun³⁴. Il pourrait reprendre et adapter un des indicateurs d'activité des opérateurs chargés du versement de ces aides pour produire un indicateur du PAP.

La cible de l'indicateur 1.3 « Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U.) » évoluera partir de 2024, pour passer de 13,4 % à 18 %, afin de correspondre à la cible française de 18 % en 2027, établie dans le cadre du PSN et mise en œuvre début 2023 et l'objectif européen de 25 % de SAU bio à l'horizon 2030, inscrit dans la Stratégie « *Farm to Fork* » et du Plan d'action bio européen de mars 2021. Cette cible paraît difficile à atteindre au regard de la situation de la filière depuis 2020, qui a nécessité des ouvertures de crédits de soutien en cours d'exercice.

L'indicateur 1.4 « Récolte de bois rapportée à la production naturelle déduction faite de la mortalité biologique » a été modifié en 2023 pour intégrer les impacts du changement climatique. Aucun indicateur ne permet pour l'instant de mesurer le renouvellement forestier en réponse au changement climatique. L'indicateur 2.2 « Part des surfaces forestières gérées de façon durable », notamment pour les forêts des collectivités sous régime forestier et les forêts privées, fixe des cibles qui évoluent peu depuis 2021.

B - Les indicateurs de performance du programme 206

La maquette de performance du programme 206 n'a pas évolué depuis le PLF 2021. Elle comporte toujours trois objectifs, six indicateurs et dix sous-indicateurs. Ils portent sur l'efficacité environnementale des activités et sur la qualité du service rendu par la DGAL et l'ANSES, principal opérateur du programme.

³⁴ Voir par exemple [les indicateurs de l'ASP](#).

Les sous-indicateurs de l'indicateur « maîtrise de l'utilisation des pesticides et des antibiotiques » évoluent de manière divergente. Le sous-indicateur mesurant l'efficacité du plan Ecophyto a vu sa cible pour 2023 abaissée par rapport au PAP 2021 (du 88,4 M de doses en 2021 contre 72,1 M en 2023), avec une diminution importante pour 2025 (56,4 M en 2025). Pour le nombre d'usages cumulés pour l'ensemble des autorisations de mise sur le marché des produits contenant du glyphosate, la cible est maintenue pour 2023 et 2024, en attendant le renouvellement UE. Ce sous-indicateur est important pour évaluer la performance de la taxe affectée qui s'élevait en 2023 à 139 M€.

Le taux de couverture des projets alimentaires territoriaux (PAT) sera supprimé en 2024, car l'objectif de 100 % du territoire couvert est atteint. Cet indicateur gagnerait à être remplacé par un indicateur mesurant l'efficacité des PAT.

Enfin, les indicateurs et sous-indicateurs mesurant la qualité de service de la DGAL³⁵ ou de l'ANSES³⁶ progressent régulièrement. Seul l'indicateur 3.1. « Préparation à la gestion de risques sanitaires » interroge sur le choix des cibles (55 en 2023, 80 en 2024, 20 en 2025).

³⁵ Taux d'inspections non conformes ayant donné lieu à une suite administrative ou pénale à 85 % pour une cible de 88 % ; délai de traitement des rapports d'inspection à 19 jours pour une cible de 18 ; taux de prélèvement dont l'analyse est exploitable à 86 % pour une cible de 83 %.

³⁶ Taux de dossiers d'AMM traités par l'ANSES dans les délais réglementaires à 92 % pour une cible de 93 % ; taux de saisines urgentes traitées dans les délais contractuels à 100 % pour une cible à 95 %.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. *(Recommandation réitérée) : poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales en donnant priorité à celles arrivant à échéance (MASA et MCP) ;*
 4. *(Recommandation réitérée) : réintroduire un indicateur mesurant la performance de la gestion des aides agricoles inscrites au programme 149 (MASA et MCP, 2024).*
-

Annexes

Annexe n° 1 : liste des abréviations

ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.
ASP	Agence de services et de paiements
CCMSA	Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole
CNPF	Centre National de la Propriété Forestière
FAM	FranceAgriMer
IAHP	Influenza aviaire hautement pathogène
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
IFCE	Institut français du cheval et de l'équitation
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
INFOMA	Institut national de formation des personnels du Ministère de l'Agriculture
MAEC	Mesures agroenvironnementales et Climatiques
ODARC	Office du Développement Agricole et Rural de Corse
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer
ONF	Office national des forêts
PAC	Politique agricole commune
PSN	Plan stratégique national

Annexe n° 2 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- *Le contrôle de la contractualisation dans le cadre des lois Egalim : premiers enseignements pour les éleveurs bovins*, observations définitives, février 2024, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *Chambre départementale d'agriculture du Lot-et-Garonne*, observations définitives, janvier 2024, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *Chambre départementale d'agriculture de l'Oise*, observations définitives, janvier 2024, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *Les subventions à l'agriculture et à la pêche en outre-mer*, observations définitives, septembre 2023, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *L'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (Odeadom)*, observations définitives, septembre 2023, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *Chambre interdépartementale du Nord-Pas-de-Calais*, observations définitives, septembre 2023, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *Chambre d'agriculture région Île-de-France*, observations définitives, septembre 2023, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *La chambre régionale d'agriculture des Hauts-de-France*, observations définitives, juin 2023, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *Les soutiens publics aux éleveurs de bovins*, observations définitives, mai 2023, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *Le Fonds européen pour les affaires maritimes*, observations définitives, décembre 2022, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *Le soutien à l'agriculture biologique*, rapport thématique, juin 2022, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *Les installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole*, observations définitives, mai 2022, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)
- *La sécurité des approvisionnements alimentaires* rapport public annuel, février 2022, tome II, disponible sur [ccomptes.fr](https://www.ccomptes.fr)

Annexe n° 3 : la réforme de « l'assurance récolte » par la création de l'indemnisation fondée sur la solidarité nationale (ISN) et ses incidences sur le FNGRA

Le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) a été créé par la loi n° 2010-874 du 27/7/2010. Il assure depuis lors plusieurs missions :

- contribuer au financement de l'indemnisation des pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale ou d'un incident environnemental par des fonds de mutualisation agréés par l'autorité administrative ;
- financer les aides au développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles ;
- indemniser les dommages matériels non assurables d'importance exceptionnelle causés aux exploitations agricoles par des calamités agricoles.

Les ressources initiales du FNGRA étaient le produit des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant les dommages aux bâtiments et au cheptel affectés aux exploitations agricoles et les risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules affectés aux exploitations agricoles. S'ajoute une contribution additionnelle applicable aux exploitations conchylicoles et une subvention du budget de l'État. Le taux de la taxe de contribution additionnelle a été plafonnée à 60 M€ depuis le 1^{er} janvier 2016. Depuis 2015, l'aide à l'assurance récolte a été financée à 100 % par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et ne mobilise plus le FNGRA.

Entre 2018 à 2022, des aléas climatiques importants qui ont entraîné d'importantes pertes d'exploitation. Pour pallier un éventuel déficit de trésorerie, l'État a régulièrement dû abonder le fonds en cours d'exercice. Parallèlement, l'assurance multirisque climatique (MRC), également appelée assurance récolte car elle indemnise les pertes de récoltes liées aux aléas climatiques, ne couvrait en 2022 que 17 % des surfaces agricoles assurables. Une réforme du système d'assurance récolte a donc fait l'objet d'une loi d'orientation promulguée en mars 2022. L'objectif est double : augmenter la couverture assurantielle des agriculteurs et les indemnisations en cas de catastrophes, afin de tenir compte de l'évolution de la sinistralité dans un contexte de changement climatique.

En application des recommandations du rapport Descrozailles³⁷, le régime de l'indemnisation fondée sur la solidarité nationale (ISN) a remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2023, le régime des calamités agricoles pour indemniser les pertes de récolte causées par les aléas climatiques. Le régime des calamités agricoles subsiste avec un périmètre limité à l'indemnisation des pertes de fonds (pertes en moyens de production).

L'ISN comprend « trois niveaux », selon l'ampleur des pertes subies a donc été mis en place :

- les aléas courants sont assumés par les agriculteurs ;
- à partir de 20 % de pertes, l'assurance MRC intervient ;
- à partir de 30 % pour l'arboriculture et les prairies et de 50 % pour les grandes cultures, cultures industrielles, légumes et la viticulture, les pertes catastrophiques sont

³⁷ <http://descrozaille.fr/gestion-risques-agricoles/Rapport-M.Le%20Ministre-F.DESCROZAILLE-avec-annexes-.pdf>

indemnisées par le Fonds de solidarité nationale (FSN), qui prend le relai de l'assurance MRC.

Le rapport Descrozaille estimait entre 600 et 700 M€ le budget global nécessaire pour soutenir un taux de 60 % de surfaces assurées en viticulture et en grandes cultures et de 30 % sur les prairies. Pour cette raison, il est prévu que le budget de l'État passe de 300 M€ en 2022 à un maximum de 680 M€ en 2025. La loi prévoit une clause de revoyure pour modifier les paramètres de l'assurance récolte en fonction de la trajectoire de sinistralité des prochaines années.

Le ministère indique que « le respect du cadrage triennal s'est traduit par la fixation d'une enveloppe d'un montant maximal, sur le budget de l'État, de 316 M€ en 2023 à 356 M€ en 2025, allouée de façon supplémentaire par rapport à 2022 au nouveau dispositif, comprenant d'une part, un doublement du plafond de la contribution additionnelle sur les conventions d'assurance affectée au FGNRA, de 60 M€ à 120 M€, dès 2023 ; et d'autre part, des crédits budgétaires, pour 255,5 M€ en 2023 et 295,5 M€ en 2025, qui seront affectés au FNGRA. Cette enveloppe de soutien étatique, s'ajoutant à l'enveloppe annuelle de crédits européens du FEADER pour l'assurance-récolte de 184,5 M€ en moyenne par an pour la programmation 2023 à 2027, permet de financer ce nouveau dispositif ».

Annexe n° 4 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(MASA et MCP) Solder l'apurement de la dette contractée par le MASA envers la CCMSA (recommandation réitérée).	Pas de réponse	La dette historique envers la CCMSA liée à la délégation de gestion de plusieurs dispositifs sociaux n'a pas été apurée. Il est donc proposé de maintenir la recommandation	Non mise en œuvre
2	(MASA et MCP) Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales en donnant la priorité à celles arrivant à échéance et chiffrer les dépenses fiscales pour lesquelles seul un ordre de grandeur est disponible (recommandation réitérée).	Pas de réponse	Deux dépenses fiscales ont été évaluées selon le MASA, mais les rapports ne sont pas publiés. L'une d'entre elle est supprimée. Il est donc proposé de maintenir la recommandation.	Non mise en œuvre
3	(MASA et DB) Réintroduire un indicateur mesurant la performance de la gestion des aides agricoles inscrites au programme 149. (recommandation réitérée).	Pas de réponse	L'indicateur n'a pas été réintroduit. Il est donc proposé de maintenir la recommandation.	Non mise en œuvre

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre partielle, non mise en œuvre, recommandation devenue sans objet*