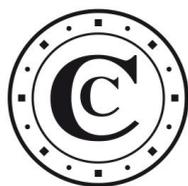


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

*Mission Agriculture, alimentation, forêt
et affaires rurales*

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	15
I - LA PROGRAMMATION INITIALE.....	15
A - Des moyens très fortement accrus en LFI.....	15
B - Un schéma d'emplois stable, malgré la mise en œuvre de la police sanitaire unique	19
II - UNE GESTION HEURTÉE PAR LES CRISES ET PAR UNE ANNULATION DE CRÉDITS EN DÉBUT D'EXERCICE	19
A - Une exécution conforme à la prévision pour la première fois depuis 2020	19
B - Une mise en réserve augmentée de deux gels complémentaires de crédits.....	20
C - Des mouvements de crédits nombreux en gestion	21
D - Une consommation quasi intégrale des crédits ouverts, qui masque la sous-consommation de certains dispositifs	22
III - UNE DÉPENSE QUI SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ	24
A - L'évolution des dépenses, hors personnel.....	25
B - L'évolution de la dépense par programme, hors personnel.....	28
C - Des dépenses de personnel qui augmentent, malgré une sous-exécution.....	31
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	34
A - La « dette » de l'État envers la CCMSA toujours en croissance et en attente de règlement.....	34
B - Des reports dont la dynamique reflète la mise en œuvre des mesures de crise	34
C - Des restes à payer qui augmentent fortement.....	35
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	36
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES	45
I - PROGRAMME N° 149 : UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DES DISPOSITIFS DE CRISE QUI COMPLIQUE LA GESTION	45
A - Des aides de crise qui diminuent, mais toujours sous-budgétisées	45
B - Les crédits de l'action 29 « planification écologique » ont également financé les crises agricoles	47
II - PROGRAMME N° 206 : L'EFFICACITÉ DES MESURES DE PRÉVENTION.....	49
A - L'influenza aviaire sous contrôle grâce à la vaccination	49
B - De nouvelles épizooties, qui ont été maîtrisées.....	50
C - Un nouveau programme pour la réduction des produits phytopharmaceutiques qui peine à démarrer	50
III - LA PERFORMANCE	50
A - Le programme 149 pourrait intégrer des indicateurs confortant la durabilité	50
B - Le programme 206 change d'indicateur sur les produits phytopharmaceutiques en cours d'exercice.	52
C - Un nouvel indicateur de performance du programme 381 à renforcer.....	54
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE AGRICOLE	55
I - DES DÉPENSES FISCALES EN LÉGÈRE BAISSÉ.....	55

II - LES OPÉRATEURS RATTACHÉS À LA MISSION	57
A - Des subventions pour charges de service public et dotations en légère hausse	57
B - Des taxes affectées stables	58
C - Un plafond d'emplois en augmentation et conforme à la LFI.....	58
D - Budgets consolidés des opérateurs.....	59
III - LE FONDS NATIONAL DE GESTION DES RISQUES AGRICOLES (FNGRA)	60
IV - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE (BUDGÉTAIRE, FISCALE, EXTRA-BUDGÉTAIRE) SUR MOYENNE PÉRIODE	63
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	65
ANNEXES	67

Synthèse

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) est composée de quatre programmes, le programme 382 ayant été supprimé par la loi de finance initiale (LFI) pour 2024. Les crédits exécutés en 2024 par la mission représentent 5,2 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 4,5 Md€ en crédits de paiement (CP).

Une forte augmentation des moyens en loi de finances initiale

Le budget de la mission s'élevait à 5,3 Md€ en AE et 4,7 Md€ en CP en LFI 2024. Les moyens alloués ont connu une hausse sans précédent (près de 1,5 Md€ en AE et 888 M€ en CP, soit 37 % du total en AE et 23 % en CP). La budgétisation des CP s'aligne sur l'exécution budgétaire de 2022 et 2023, années où leur surconsommation avait été respectivement de 36 % et de 20,5 %.

La hausse s'explique principalement par la budgétisation de deux nouvelles actions créées pour la planification écologique, avec 1,3 Md€ en AE et 744 M€ en CP répartis sur le programme 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* » et le programme 206 « *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* ».

Le plafond d'emplois prévisionnel de la mission est stable (11 813 ETPT), avec toutefois une dynamique différente pour les deux programmes concernés. Le programme 206 gagne 90 ETPT, alors que le programme 215, « *conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* », perd 118 ETPT. Les crédits de personnels augmentent de 3,1 % par rapport à 2023, pour atteindre 982 M€. La hausse résulte en partie du déploiement de la police sanitaire unique (PSU). En effet, le transfert à la direction générale de l'alimentation (DGAL) des compétences en matière de sécurité sanitaire des aliments de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a été réalisé au 1^{er} janvier 2024. Il s'est accompagné de transferts d'effectifs vers les services départementaux de la DGAL.

Un exercice à nouveau marqué par des aléas de gestion

Comme pour les exercices précédents, la gestion a dû s'ajuster à de nouvelles mesures de crise exceptionnelles, tout en poursuivant la mise en œuvre des mesures de crises antérieures.

La mission a également supporté des annulations de crédits de personnels (71 M€, soit 9,7 % de la programmation initiale des crédits de titre 2). Ces annulations en début de gestion ont essentiellement concerné le programme 215 (60 M€) et le programme 206. Ils ont affecté la programmation et la gestion des dépenses de personnels, hors CAS Pensions, tout au long de l'exercice.

Enfin, des gels complémentaires sur des crédits hors dépenses de personnel en février et juillet 2024 se sont ajoutés à la mise en réserve initiale, pour la porter à 505 M€ en AE et 269 M€ en CP pour l'ensemble de la mission.

Une exécution conforme au prévisionnel pour la première fois depuis 2020 mais au prix de mouvements d'ampleur

L'exécution 2024 de la mission s'est établie au niveau historique de 5,2 Md€ en AE et à 4,5 Md€ en CP, proche du maximum de 4,7 Md€ enregistré les deux années précédentes. Pour la première fois depuis 2020, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement exécutés sont inférieurs de 3 % et de 5,5 % à la programmation initiale, alors que la sur-exécution avoisinait 20,5 % pour les AE et CP en 2023. La loi de finances de fin de gestion (LFFG) a annulé 181 M€ en AE et 106 M€ en CP au niveau de la mission.

L'adéquation de l'exécution au prévisionnel est également constatée au niveau de chacun des quatre programmes. Elle doit cependant être relativisée, du fait des nombreux mouvements de crédits en cours d'exercice. Les reports de 2023 s'élèvent à 303 M€ en AE et à 322 M€ et en CP.

Les fonds de concours s'établissent à 49 M€ en AE et CP. 32 M€ ont par exemple été ouverts sur le programme 206 au titre de de la « *Participation de la Commission européenne aux dépenses de lutte contre les maladies des animaux et en faveur de la sécurité alimentaire* », en remboursement des dépenses effectuées par le ministère notamment au titre de la lutte contre la grippe aviaire 2020-2021 (9,5 M€) et 2021-2022 (22 M€). 6 M€ ont été ouverts sur le programme 215 au titre de la participation de la Commission européenne aux frais d'établissement du réseau d'information comptable agricole.

Le programme 215 a également été abondé de 18 M€ en AE et en CP en LFFG. Enfin, 228 M€ de crédits non utilisés ont été remontés des opérateurs du ministère, notamment de FranceAgriMer.

Une consommation quasi intégrale des crédits disponibles

Contrairement à 2023, où les sous-consommations des crédits disponibles avaient atteint 40 % en AE et 15 % en CP, la quasi-totalité des crédits ouverts en gestion ont été consommés. Les mouvements en cours d'exercice ont porté les crédits disponibles à 5,4 Md€ en AE et 4,9 Md€ en CP. Rapporté aux ouvertures et en intégrant les rétablissements de crédits issus des opérateurs, le taux de consommation en AE et CP est respectivement de 99 % et de 95 %. Sans ces rétablissements, la consommation atteint 95 % des AE et 90 % des CP disponibles.

Par rapport à 2023, toutes les dépenses sont en hausse, à l'exception de celles d'intervention, qui diminuent de 364 M€ (13,6 %) en CP. Dépendantes de la survenue des crises, elles se maintiennent toutefois à un niveau élevé (2,95 Md€ en AE 2,3 Md€ en CP). Les dépenses de fonctionnement poursuivent la hausse engagée depuis 2020 pour se porter à 1 Md€. Les variations constatées d'une année sur l'autre sont liées aux apurements communautaires et aux frais de préfinancement des aides de la PAC. Si les apurements ont presque été divisés par deux en 2024 (88 M€ contre 187 M€ en 2023), les frais de préfinancement n'ont cessé d'augmenter pour atteindre 67 M€ en 2024, du fait de l'augmentation des taux d'intérêt.

Enfin, les dépenses de personnel s'élèvent à 896 M€, incluant le CAS Pensions, pour 900 M€ de crédits disponibles. L'exécution a été contrainte par les annulations de crédits en début de gestion. La revalorisation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) a ainsi dû être reportée en 2025. Contrairement à 2023, le schéma d'emplois est respecté, mais le plafond d'emplois reste sous-consommé. Le CAS Pensions est excédentaire.

Un exercice à nouveau marqué par l'ampleur des aides de crise en soutien aux agriculteurs

À l'instar des exercices précédents, la gestion est restée sous tension du fait des dépenses exceptionnelles attachées aux crises économiques, climatiques et sanitaires. Ces aides directes aux agriculteurs regroupent les différentes mesures qui apportent un soutien financier aux exploitations en difficulté structurelle ou conjoncturelle. Elles se distinguent des dispositifs assurantiels existant par ailleurs. Ces dépenses non budgétées ont été financées par les reports de crédits, le dégel intégral de la mise en réserve initiale et des surgels, les remontées de crédits et des sous-consommations d'autres dispositifs.

Les dépenses de crises sont certes en baisse par rapport à 2023, les aléas étant d'ampleur plus réduite ou mieux maîtrisés que les années passées. Mais elles dépassent toujours la budgétisation de la LFI, notamment pour le programme 149, avec 376 M€ en CP exécutés, pour 282 M€ prévus. Si l'on ajoute les 211 M€ de rétablissements de crédits qui ont été utilisés pour financer les mesures non budgétées en LFI, les dépenses de crise sur le programme s'élèvent à 587 M€ en CP, dont 400 M€ uniquement pour les aides exceptionnelles de crises. Ce montant est à mettre en regard des 740 M€ d'aides annoncées par le gouvernement.

Ainsi, comme les années précédentes, les dépenses de crises ont demandé d'importants redéploiement de crédits et ont heurté, tout au long de l'exercice, la mise en œuvre des politiques publiques initialement programmées.

Une sous-consommation très importante des crédits de la planification écologique et du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)

Parmi ces politiques publiques, les actions visant à développer des réponses préventives aux crises ont été fortement sous-exécutées, alors que l'augmentation du budget de la mission avait justement pour but de soutenir la réponse préventive. Ainsi, la « *Planification écologique* », dont la mise en œuvre était à l'origine de plus de 80 % de l'augmentation du budget de la mission, vise à adapter l'agriculture aux transitions environnementales, tandis que le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) participe au financement du nouveau dispositif de l'assurance récolte.

Ces deux dispositifs ont pourtant été fortement sous-consommés pour financer les mesures de crises. Les actions relatives à planification écologique ont connu une exécution inférieure de 43 % pour le programme 149 et de 59 % pour le programme 206. Ces réorientations en cours de gestion expliquent très largement les différences constatées dans le budget vert entre prévisionnel et exécuté. Les dépenses défavorables baissent en volume à 1,1 Md€, mais leur part en exécution augmente, représentant 52 % de la mission. De même, seuls 187 M€ ont été versés au FNGRA (275 M€ prévus en LFI). Déjà en 2023, seuls 110 M€ sur les 250 M€ prévus avaient été versés, les crédits restants ayant servi à financer les mesures de crise exceptionnelles.

Le remboursement de la dette à la Caisse centrale de mutualité sociale agricole rendu plus difficile par l'existence du programme 381

Le dispositif d'exonération « *Travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi* » (TO-DE) », était porté jusqu'en 2022 par le seul programme 149. Il permet à un employeur agricole

qui souhaite embaucher un travailleur saisonnier de bénéficier de l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires. Depuis 2023, il est aussi porté par le programme 381, qui comprend une action unique.

Malgré des évolutions dans le projet annuel de performance, le programme 381 ne répond toujours pas à l'exigence de spécialité des crédits. La couverture du TO-DE par deux programmes a un impact direct sur le remboursement de la dette de l'État vis-à-vis de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) (120 M€), dans la mesure où celle-ci a été réalisée en majeure partie sur le programme 149, alors que la budgétisation du remboursement s'effectue désormais sur deux programmes différents.

Des indicateurs de performance qui ne rendent pas suffisamment compte de la réalité des politiques publiques

Certains indicateurs ne reflètent pas suffisamment les objectifs poursuivis par la mission. Ainsi, le programme 149, qui porte sur la compétitivité et la durabilité de l'agriculture, ne fournit pas d'indicateur mesurant la résilience ou la vulnérabilité des terres agricoles françaises dans leur ensemble, au-delà de celles poursuivant des activités d'agriculture biologique. De même, les indicateurs sur les forêts ne donnent pas directement d'informations sur la résilience de moyen à long terme des forêts françaises.

D'autres indicateurs gagneraient à être revus à mesure que les cibles sont atteintes, comme ceux concernant les projets alimentaires territoriaux, afin de les faire passer à l'échelle..

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation nouvelle : dans l'exercice de budgétisation, distinguer les frais de préfinancement, refus d'apurement et aides de crise au sein de la provision pour aléas (PPA) (*MASA, DB, 2025*).
2. (Recommandation reformulée : en application de l'article 7 de la LOLF, intégrer au sein du programme 149 l'action unique du programme 381 et budgéter dans le PLF 2025 l'apurement de la dette contractée par le MASA envers la CCMSA (*MASA, MCP, 2025*).
3. (Recommandation réitérée : réintroduire un indicateur mesurant la performance de la gestion des aides agricoles inscrites au programme 149 (*MASA, MCP, 2025*).
4. (Recommandation nouvelle : disposer d'indicateurs dans les projets annuels de performance permettant d'apprécier les résultats attendus et obtenus des programmes (*MASA, 2025*).
5. (Recommandation supprimée) Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales en donnant priorité à celles arrivants à échéance (*MASA et MCP*).
6. (Recommandation supprimée) 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 2024 s'élèvent à 4,5 Md€ en CP. Les 34 dépenses fiscales représentent 2,2 Md€.

La mission comprend quatre programmes :

- le programme 149 « *compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt* » (2,6 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* » (870 M€ exécutés en CP, dont 511 M€ hors dépenses de personnel) 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* » (617 M€ exécutés en CP, dont 79 M€ hors dépenses de personnel) est le programme support du ministère et 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* » (438 M€ exécutés en CP) a été créé par la loi de finances 2023.

Le programme 382, créé en 2023 (1 M€) pour porter les soutiens aux associations de protection des animaux pour leurs actions en faveur des animaux maltraités, a été supprimé en 2024 et rebudgétisé au sein 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).

En 2024, la mission AAFAR a bénéficié, en loi de finances initiale (LFI), de 1,3 Md€ en AE et 744 M€ en CP supplémentaires sur les programmes 149 et 206, avec la création de deux actions nouvelles pour la mise en œuvre de la « *Planification écologique* ».

L'exécution 2024 a été perturbée, comme les années précédentes, par les effets de crises économiques, climatiques et sanitaires. Elle a également été affectée en début de gestion, par des annulations de crédits (de 10,5 M€ sur le programme 206 et de 60 M€ sur le programme 215, suite au décret n°2024-124 du 21 février 2024) et des surgels en février et juillet 2024.

Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

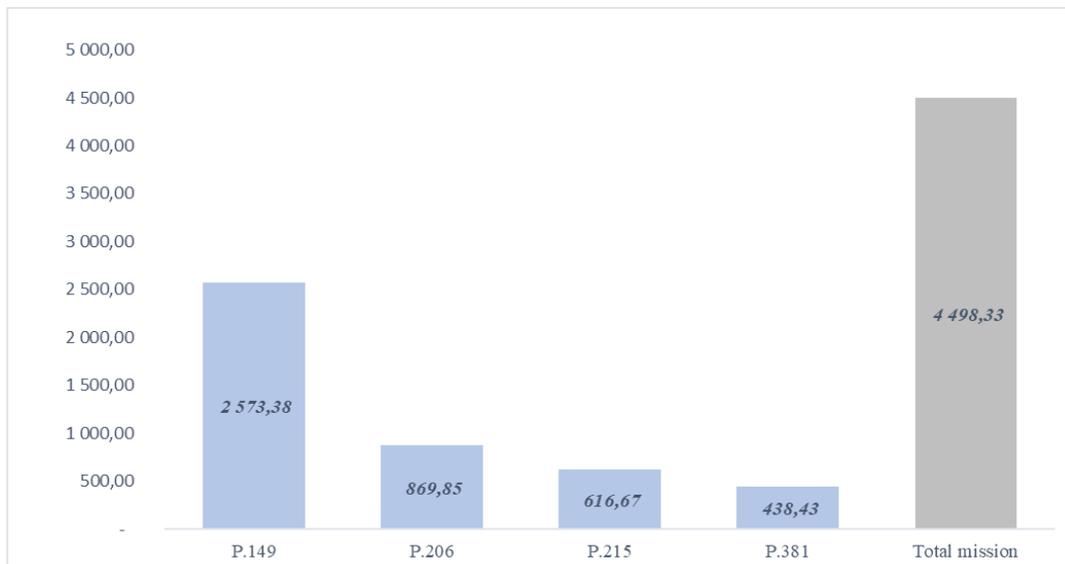
- 149 – Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- 206 – Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation
- 215 – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture
- 381 – Allègements du coût du travail en agriculture (TODE-AG)

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2024 par programme à périmètre courant (en M€)

<i>En M€</i>	AE	Évolution LFI 2023/LFI 2024	CP	Évolution LFI 2023/LFI 2024
<i>Programme 149</i>	3 177	51%	2 736	30%
<i>Programme 206</i>	1 035	57%	905	38%
<i>Programme 215</i>	702	2%	682	1%
<i>Programme 381</i>	423	-1%	423	-1%
<i>Mission</i>	5 337	37%	4 746	23%

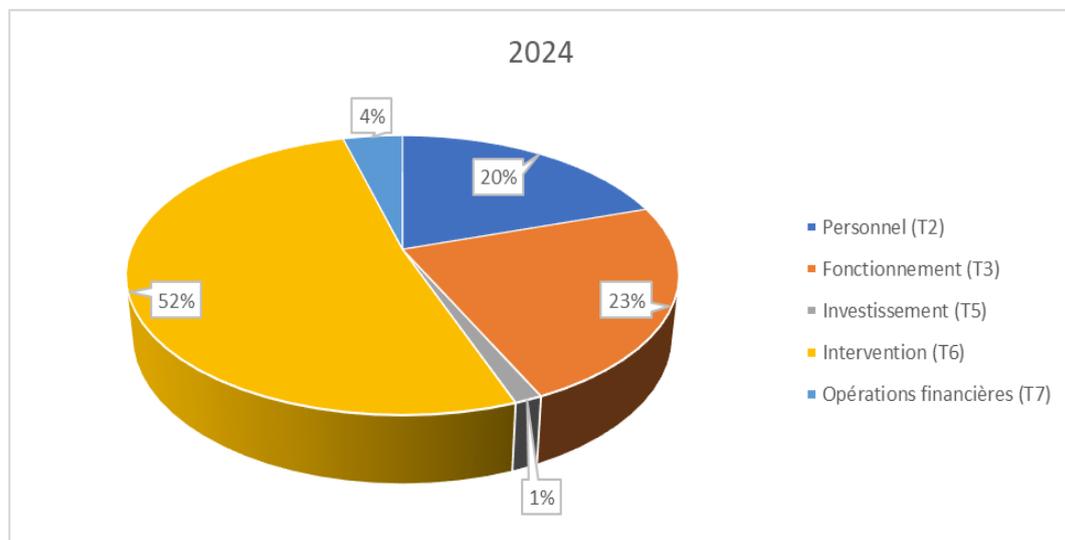
Source : Cour des comptes

**Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2024
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

**Graphique n° 2 : les dépenses de la mission par titre – exécution 2024
(en CP et en % du total)**



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

Les moyens alloués à la mission en loi de finances initiale (LFI) s'élèvent à 5,3 Md€ en AE et 4,7 Md€ en CP. Ils ont connu une hausse sans précédent, principalement au titre de la mise en œuvre de la planification écologique. Les montants en CP correspondent à peu près à l'exécution budgétaire de 2022 et 2023, année où la surconsommation avait été respectivement de 36 % et 20,5 %.

A - Des moyens très fortement accrus en LFI

Le budget de la mission a été augmenté en LFI 2024 de 1,5 Md€ en AE (+ 37 %) et 888 M€ en CP (+ 23 %).

Le tableau n°2 présente l'évolution des crédits ouverts pour chaque programme.

Tableau n° 2 : évolution des crédits par programme en LFI 2024 (en M€)

En M€	2023		2024		Évolution 2023/24	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 149	2 108	2 101	3 177	2 736	51 %	30 %
Programme 206	658	655	1036	905	57 %	38 %
dont T2	361	361	390	390	8 %	8 %
Programme 215	689	675	702	682	2 %	1 %
dont T2	591	591	592	592	0 %	0 %
Programme 381	427	427	423	423	-1 %	-1 %
Total mission	3 882	3 858	5 337	4 746	37 %	23 %
dont T2	952	952	982	982	3 %	3 %

Source : Cour des comptes – Retraité à périmètre constant (suppression du programme 382)

La mise en œuvre de la « Planification écologique » sur les programmes 149 et 206 représente, à elle seule, 1,3 Md€ supplémentaires en AE et 744 M€ en CP. Les crédits destinés à l'Agence Bio au titre du fonds avenir bio (5 M€) imputés sur l'action 21 « Fonds avenir bio » et ceux de la campagne de communication (5 M€), imputés sur l'action 27 « Agence bio »,

relèvent aussi de la planification écologique sans être rattachés aux deux actions « planification écologique » nouvellement créées.

Le programme 206 est également concerné par le déploiement de police sanitaire unique (PSU) au 1^{er} janvier 2024 et la mise en œuvre de mandats SIEG (service d'intérêt économique général) pour confier à des laboratoires agréés des missions de service public, afin qu'ils réalisent les analyses de contrôle au titre de la sécurité sanitaire des aliments et de la surveillance officielle en santé animale et végétale. 50 M€ en AE et 25 M€ en CP ont été inscrits en LFI à au titre de ces mandats. La suppression du programme 382, créé en LFI 2023 et qui était doté de 1 M€ en AE et CP, n'a pas d'impact sur le budget de la mission. Les crédits ont été rattachés au programme 206, qui présente dans l'action n° 2 « Santé et protection des animaux », une sous-action qui vise les mêmes objectifs.

1 - Une hausse des moyens du programme 149, imputable à la planification écologique

Le programme 149 a bénéficié d'une augmentation de 1,1 Md€ (51 %) en AE et 635 M€ (30 %) en CP en LFI. Elle traduit principalement la programmation de la planification écologique, avec la création d'une action n° 29 (1 Md€ en AE et 594 M€ en CP) qui est à elle-seule responsable de plus de 2/3 de l'augmentation du budget total de la mission.

275 M€, soit 20 M€ supplémentaires, ont été alloués au fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), pour poursuivre la réforme de l'assurance récolte, alors qu'en 2023, seuls 110 M€ sur les 255 M€ prévus en LFI avaient été versés en fin d'année.

Le montant inscrit en LFI au titre de la provision pour aléas (PPA) est stable par rapport à 2023 (125 M€). Depuis 2018, le montant de la PPA budgétisé en LFI n'a cessé de diminuer (cf. tableau n°3), alors que celui des aides de crises se maintient à des niveaux élevés (cf. *infra*). En outre, le montant de la mise en réserve a connu une forte augmentation à partir de 2023.

Comme l'année précédente, l'avis du CBCM souligne l'insuffisance de la PPA, qui ne joue pas son rôle dans la couverture des dépenses de crises. En effet, en fin de gestion 2023, le responsable de programme évaluait les impasses budgétaires à 182 M€ en AE et 164 M€ en CP, malgré des reports de crédits estimés à 82 M€ en AE et 86 M€ en CP. Ces impasses étaient imputables à la sous-action 22-02, « Crises économiques et sanitaires », qui finance des différentes mesures de crise et qui n'est pas budgétisée en LFI. Le montant de la PPA ne permet pas de couvrir ces impasses, alors même que la PPA est principalement destinée au financement du coût des refus d'apurements communautaires et au pré-financement des aides de la PAC.

Tableau n° 3 : évolution de la provision pour aléas (PPA) 2018-2024 en M€

En M€	Crédits LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés		Mise en réserve	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2018	300	300	291	291	187	187	-9	-9
2019	200	200	194	194	125	125	-6	-6
2020	175	175	1680	168	78	78	-7	-7
2021	190	190	184	184	140	140	-8	-8
2022	190	190	182	182	237	237	-8	-8

<i>En M€</i>	Crédits LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés		Mise en réserve	
2023	125	125	318	318	226	226	-27	-27
2024	125	125	156	156	156	156	-20	-20

Source : Cour des comptes, d'après MASA

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 est à nouveau considérée comme largement subie, car résultant des mesures d'indemnisation décidées en 2023 et non financées par les reports, et du coût des nouvelles mesures d'indemnisation.

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

Dans la continuité de la tendance constatée depuis deux ans, le programme 206 a été revalorisé, avec une forte hausse en AE (57 % soit 377 M€) et en CP (38 % soit 250 M€).

Comme pour le programme 149, l'augmentation résulte de la création d'une nouvelle action « planification écologique » (action n° 9), dotée de 250 M€ en AE et 150 M€ en CP, et d'une augmentation des dépenses de l'action n° 3 « Sécurité sanitaire de l'alimentation ». S'ajoutent 95 M€ supplémentaires en AE et 70 M€ en CP, pour la mise en œuvre de la police sanitaire unique de sécurité sanitaire (PSU), qui est pleinement assurée par la DGAL et ses agents en services déconcentrés depuis le 1er janvier 2024. L'exercice 2024 a enfin vu la mise en place des mandats de service d'intérêt économique général (SIEG) pour les analyses de laboratoire, suite à la publication fin décembre du décret 2023-1358 relatif aux obligations de service public dont sont chargés les laboratoires agréés.

Contrairement à 2023, où l'avis était défavorable, le CBCM a rendu un avis favorable avec réserves sur le caractère soutenable des dépenses du programme 206. Les réserves portent sur le fait que, comme les années précédentes, la soutenabilité du programme est conditionnée par la situation sanitaire en cours d'exercice, qui n'est pas totalement anticipable.

3 - Une stabilité globale des crédits du programme 215, qui masque une augmentation des dépenses hors crédits de personnel

Le programme 215 est doté en LFI de 702 M€ en AE et 682 M€ en CP, soit une augmentation de 2 % en AE (13 M€) et de 1 % en CP (7 M€).

Au sein du programme, les crédits s'établissent à 110 M€ en AE et 90 M€ en CP, hors crédits de personnel (crédits HT2). Ils sont en hausse de 12 % en AE et de 7 % en CP. Cette évolution correspond à la mise en œuvre du projet informatique dénommé « sortie d'Orion », qui a été évalué à 43 M€ sur la période 2023-2027 et pour lequel 38 M€ d'AE et 10 M€ de CP ont été ouverts en 2024. Ce projet est rattaché à l'action n° 4 « moyens communs », qui intègre également la politique immobilière. Cette action poursuit sa hausse, avec 14 M€ en AE et 7 M€ en CP supplémentaires. L'action n° 3 « moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et directions départementales des territoires (et de la mer) » baisse en revanche de 7 M€ en AE et en CP.

Il est à noter que ce programme bénéficie de ressources importantes hors loi de finances grâce à des fonds de concours, reçus au titre de la réglementation en statistiques et du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), ainsi que du FEADER.

Le CBCM a rendu un avis favorable.

4 - Une légère baisse des crédits du programme 381

Le programme 381 comporte une action unique « Allègements de cotisations et contributions sociales » qui correspond à l'exonération des « Travailleur occasionnels – demandeurs d'emploi » (TO-DE). Ce dispositif permet à un employeur agricole, qui souhaite embaucher un travailleur saisonnier, de bénéficier de l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires.

La création du programme 381 en 2023 traduisait 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 affectation d'une part des recettes de la TVA, en plus des crédits du programme 149, est dorénavant porté intégralement par la mission AAFAR.

La compensation de l'exonération des TO-DE est donc portée par deux programmes budgétaires : le programme 381, qui vise à compenser prioritairement l'UNEDIC, et le programme 149, qui vise à compenser prioritairement la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Le dispositif TO-DE, qui devait disparaître au 31 décembre 2025, a été pérennisé dans la Loi de financement de la sécurité sociale 2025.

Initialement, le programme 381 « Allègements du coût du travail en agriculture (TODE-AG) » visait à compenser à la CCMSA et à l'UNEDIC, le coût des exonérations « allègements généraux » de cotisations sociales, c'est-à-dire entre 1 et 1,6 SMIC, alors que le programme 149 visait à compenser le surcoût des exonérations de cotisations sociales accordées aux travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi (TO DE) relevant du régime des salariés agricoles (exonération totale entre 1 et 1,20 SMIC puis 1,25 SMIC, dégressive au-delà jusqu'à 1,6 SMIC). En gestion 2023, la situation financière de l'UNEDIC et les contraintes pesant sur le programme 149 ont conduit à revenir sur cette distinction et à financer prioritairement l'UNEDIC à partir du programme 381, mention qui figure dans le PAP 2024.

Le programme est doté en LFI de 423 M€ en AE et CP. Ses crédits ont été réduits de 4 M€. S'ajoutent 155 M€ du programme 149, qui portent le dispositif TO-DE à 578 M€. Le CBCM a rendu un avis favorable avec réserves, qui résulte de la mise en réserve et de la mesure de 45 M€ surgel de février. Il rappelle également dans son avis les difficultés dans la mise en œuvre des compensations des exonérations, et la pertinence d'un regroupement de l'ensemble des compensations sur le seul programme 149.

La Cour constate à nouveau que la création du programme 381 ne répond pas aux critères définis par la LOLF¹, à savoir qu'un « *programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel*

¹ Article 7 de la loi organique du 01^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

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 ».

L'objectif du programme 381 est le même que l'objectif principal de l'action n° 25 du programme 149, alors même que le responsable des deux programmes signale l'absence de ligne de partage entre le programme 149 et le programme 381 dans les facturations présentées par la CCMSA et l'UNEDIC. Rien ne s'oppose à ce que les futures facturations distinguent les deux, puisque la CCMSA dispose de l'ensemble des informations pour ventiler les exonérations par organisme (CCMSA et UNEDIC) et par programme (149 et 381).

La division en deux programmes rend enfin plus difficile l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la CCMSA recommandée par la Cour (cf. *infra*), car les crédits correspondant à la part de la dette contractée avant 2022 doivent désormais être imputés sur deux programmes différents.

B - Un schéma d'emplois stable, malgré la mise en œuvre de la police sanitaire unique

Le plafond d'emplois de la mission est fixé à 11 813 ETPT en LFI 2024, soit une baisse de 28 ETPT, avec toutefois une dynamique différente pour les deux programmes concernés.

- Le programme 206 « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » augmente de 90 ETPT par rapport à 2023, pour mettre en œuvre la police sanitaire unique (PSU). Il passe ainsi à 5 158 ETPT.
- Le programme 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » voit en revanche ses effectifs baisser de 118 ETPT, pour s'établir à 6 655 ETPT.

Les crédits prévisionnels du titre 2 de la mission ont été augmentés de 3,1 % par rapport à 2023, pour atteindre 982 M€. Cette dynamique haussière est décorrélée de la tendance du schéma d'emplois, qui reste stable.

La hausse des crédits de titre 2 est principalement attribuable à l'action n° 6 du programme 206 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation », avec une augmentation de 29 M€ pour un total de 390 M€ en AE et en CP. Le déploiement de la PSU a représenté 40 ETP supplémentaires, soit un coût chargé CAS inclus avoisinant 4 M€.

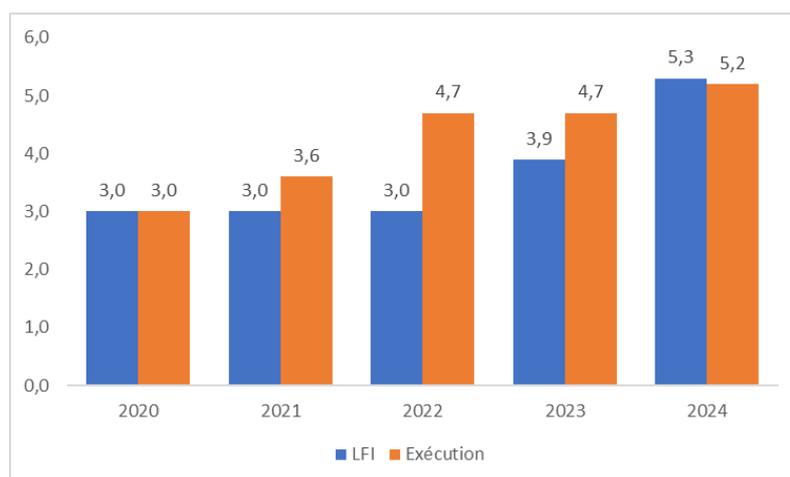
II - Une gestion heurtée par les crises et par une annulation de crédits en début d'exercice

A - Une exécution conforme à la prévision pour la première fois depuis 2020

L'exécution 2024 sur les 4 programmes de la mission AAFAR s'est établie au niveau historiquement élevé de 5,2 Md€ en AE et est proche de son maximum, à 4,5 Md€ en CP. Si les CP diminuent, les AE connaissent à nouveau une forte hausse (+10 %) (cf. graphiques n°3 et n°4).

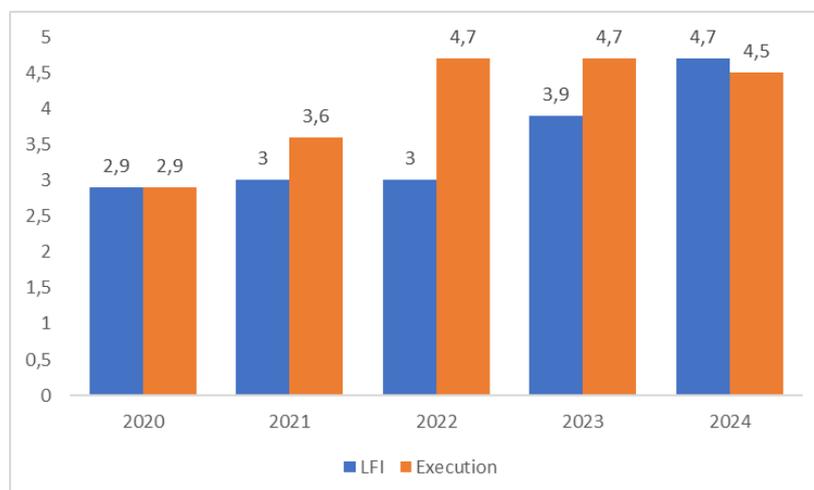
Toutefois, et pour la première fois depuis 2020, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement exécutés sont inférieurs de 3 % et de 5,5 % à la programmation initiale (contre 20,5 % en AE et CP en 2023).

Graphique n° 3 : LFI et exécution 2020-2024 (AE, périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2020-2024 (CP, périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

B - Une mise en réserve augmentée de deux gels complémentaires de crédits

Contrairement aux années précédentes, le MASA ne mutualise plus le calcul de la mise en réserve de précaution à l'échelle ministérielle. Jusque-là, certaines lignes étaient exonérées

totalemment ou partiellemment par les responsables de programme. L'augmentation du *quantum* requis sur les crédits hors titre 2 (HT2), qui est passé de 3 % en 2019 à 5 % en 2023, rendait cette approche insoutenable. Ainsi, en 2023, le taux de mise en réserve s'élevait à 9,4 % en AE et 9,2 % en CP pour les crédits non protégés, soit un taux bien supérieur au taux interministériel.

Chaque responsable de programme applique désormais le taux défini dans la circulaire du 21 novembre 2023 et a la responsabilité de répartir la mise en réserve au sein de son programme. Des taux *ad hoc* ou pondérés sont déterminés pour les lignes de crédits HT2 qui portent, pour tout ou partie, des dépenses de personnel. Par exemple, la mise en réserve pour les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs est modulée en fonction du poids de leurs dépenses de personnel.

En 2024, le taux de mise en réserve a été fixé à 5,5 % sur les crédits hors titre 2 (HT2) et à 0,5 % pour les dépenses de personnel (T2). Ce dernier taux est stable, tandis que le taux applicable aux crédits HT2 est à nouveau en hausse de 0,5 point.

La réserve de précaution a été augmentée par deux gels complémentaires, le premier en février, le second en juillet (cf. tableau n° 4). Elle s'élève finalement à 505 M€ en AE et 269 M€ en CP pour les crédits hors titre 2.

Tableau n° 4 : mise en réserve 2024 consécutive aux gels complémentaires sur les crédits hors titre 2 (M€)

M€	Mise en réserve initiale		Gel complémentaire février		Gel complémentaire juillet		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P. 149	153,37	129,15	46,01	38,75	207,42	0,00	406,80	167,90
P. 206	32,88	25,72	9,87	7,71	17,57	24,97	60,32	58,40
P. 215	5,96	4,97	1,79	1,46	0,00	5,83	7,75	12,26
P. 381	23,27	23,27	6,98	6,98	0,00	0,00	30,25	30,25
Total	215,48	183,11	64,65	54,90	224,99	30,80	505,12	268,81

Source : Cour des comptes, d'après CBCM

Conformément aux dispositions de la lettre plafond du 3 août 2023, 984 M€ en AE et 571 M€ en CP ont été bloqués en début de gestion, sur les programmes 149 et 206, rendant indisponibles l'intégralité des crédits « Planification écologique » pour les deux programmes. Ils ont pu être débloqués en cours d'exercice, à la demande du responsable de programme et après validation du dispositif concerné par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE).

C - Des mouvements de crédits nombreux en gestion

Le décret n°2024-124 du 21 février 2024 a annulé 71 M€ sur les crédits de la mission – hors CAS Pensions, soit 9,7 % de la programmation initiale des crédits de titre 2 ouverts en LFI 2024 (7,18 % hors CAS Pension). Ces annulations ont essentiellement concerné le programme 215 (60 M€, soit 13,5 % des crédits de la LFI). Elles ont affecté la gestion des crédits de titre 2 hors CAS Pensions, qui affichait dès février 2024 une impasse de 42 M€. Un nouveau document de gestion des emplois et des crédits de personnels (DPGECP) a été présenté

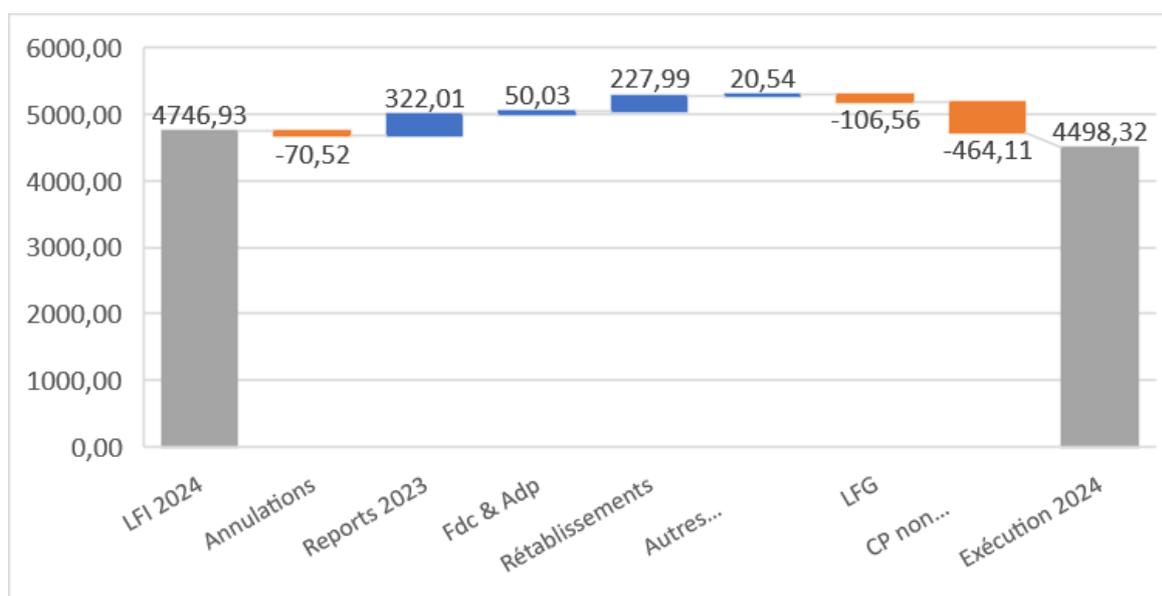
en mars. La loi de finances de fin de gestion (LFFG) a également annulé 181 M€ en AE et 106 M€ en CP.

À l'inverse, les reports de 2023 et les transferts nets ont soutenu les différents programmes pour les dépenses hors titre 2. Les reports s'élèvent à 303 M€ en AE et à 322 M€. Les fonds de concours atteignent 49 € en AE et en CP. 58 % des reports en AE et 60 % en CP et 50 % des fonds de concours vont abonder le programme 206. 39 % des reports de CP et 83 % des transferts bénéficient au programme 149 (cf. tableau n°5).

En outre, les responsables de programme ont remonté en cours de gestion, 228 M€ de crédits non utilisés par les opérateurs, dont 217 M€ sur le programme 149. Les rétablissements de crédits qui en découlent, résultent des travaux d'analyse par le MASA et la DB d'existence d'une trésorerie dite « inactive » au sein de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de FranceAgriMer (FAM), réalisés sous l'impulsion du CBCM.

Du fait des nombreux mouvements, le total de crédits ouverts atteint le niveau historiquement élevé de 5,4 Md€ en AE et 4,96 Md€ en CP, soit une augmentation respective de 2 % et 4,5 % des crédits ouverts en LFI (cf. graphique n°5).

Graphique n° 5 : de la LFI à l'exécution en 2024 (en CP, en M€)



Source : Cour des comptes

D - Une consommation quasi intégrale des crédits ouverts, qui masque la sous-consommation de certains dispositifs

Contrairement à 2023, où les sous-consommations avaient été respectivement de 40 % en AE et 15 % en CP, il n'y a quasiment pas eu de sous-consommation en 2024 (cf. tableau n°5). Rapporté aux ouvertures de crédits, le taux de consommation en AE et CP est respectivement

de 95 % et de 90 %. Si l'on tient compte des rétablissements de crédits, la consommation atteint 99 % des AE et 95 % des CP disponibles.

Cette consommation élevée et la sous-exécution constatée sur la mission et les programmes doivent cependant être relativisées.

En effet, comme pour les exercices précédents, la gestion a dû s'ajuster à de nouvelles crises, tout en poursuivant la mise en œuvre des mesures de crises antérieures à 2024. Les dépenses de crise non budgétées en LFI ont été financées par les reports de crédits, le dégel intégral de la mise en réserve initiale et des surgels opérés en février et en juillet, les rétablissements de crédits opérés en cours de gestion, mais aussi, les sous-consommations de certains dispositifs, notamment ceux de la planification écologique, pourtant à l'origine de l'augmentation des crédits de la mission.

Tableau n° 5 : de la LFI à l'exécution par programme en 2024 (en M€)

<i>En M€</i>	P.149		P.206		P.215		P.381		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	3 177	2 736	1 036	906	702	682	423	423	5 338	4 747
Reports 2023	83	126	177	194	44	2			304	322
Fonds de concours et attribution de produits	1	1	35	35	13	13			49	49
Annulations	0	0	-10,51	-10,51	- 60,01	- 60,01	0	0	- 70,52	- 70,52
Autres mouvements	2,69	16,03	- 7,29	- 1,13	4,48	5,64	0	0	- 0,12	20,54
<i>dont Virements</i>	9	3	-10	-4	6	6			5	5
<i>dont Transferts</i>	-6	13	3	3	-1	0			-4	16
<i>dont Avances</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LFFG	-118	18	-79	-124	1	-16	15	15	-181	-107
Total des crédits ouverts	3 146	2 897	1 152	1 000	705	627	438	438	5 511	4 962
Crédits consommés	3 060	2 573	1 072	870	616	617	438	438	5 186	4 498
<i>Dont rétablissement de crédits*</i>	-217	-217	-1,5	-1,5	-9,2	-9,2				

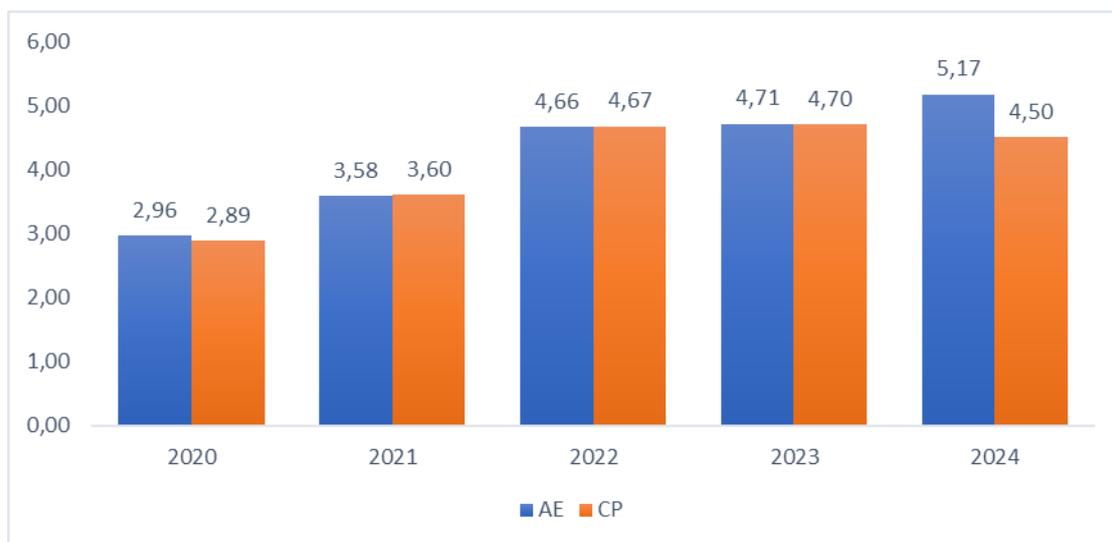
Source : Cour des comptes d'après MASA

*Les rétablissements de crédits se traduisent dans Chorus par une diminution des consommations et donc par une majoration du disponible pour engager et pour payer et non par une augmentation de la ressource.

III - Une dépense qui se maintient à un niveau élevé

La dépense en AE atteint son maximum historique. Elle diminue en revanche en CP, pour se maintenir toutefois à un niveau élevé (graphique n°6).

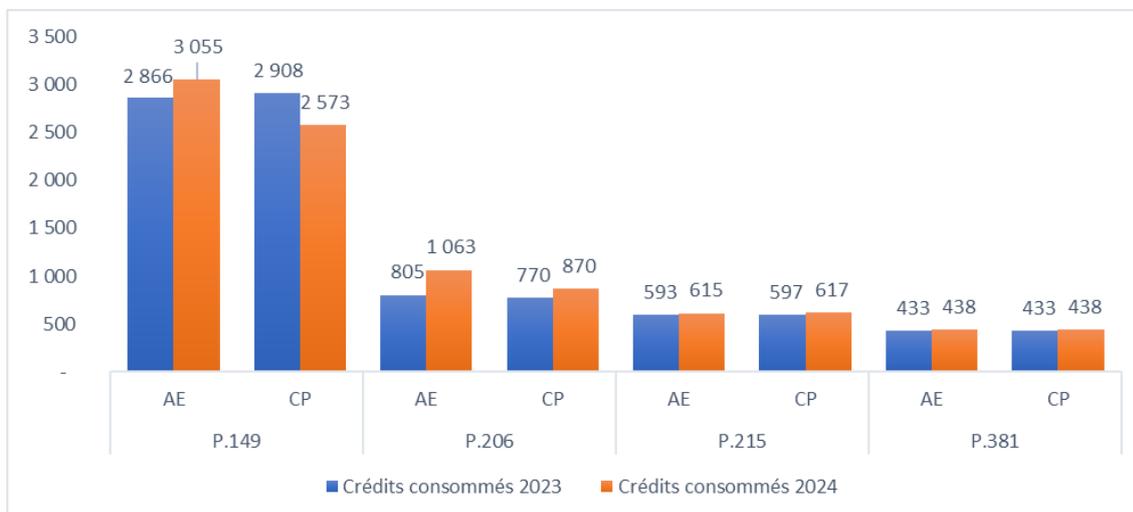
Graphique n° 6 : évolution des engagements et des crédits de paiement exécutés entre 2020 et 2024 (en Md€)



Source : Cour des compte

Cette diminution en CP s'explique par la baisse de la consommation de CP sur le seul programme 149 (-12 %), alors que les autres programmes de la mission enregistrent tous des hausses de consommation. Les AE connaissent de même une progression significative sur l'ensemble des programmes. (cf. graphique n° 7)

Graphique n° 7 : comparaison des engagements et des crédits de paiement exécutés entre 2023 et 2024 par programme, dépenses de personnel incluses (en M€)



Source : Cour des comptes

A - L'évolution des dépenses, hors personnel

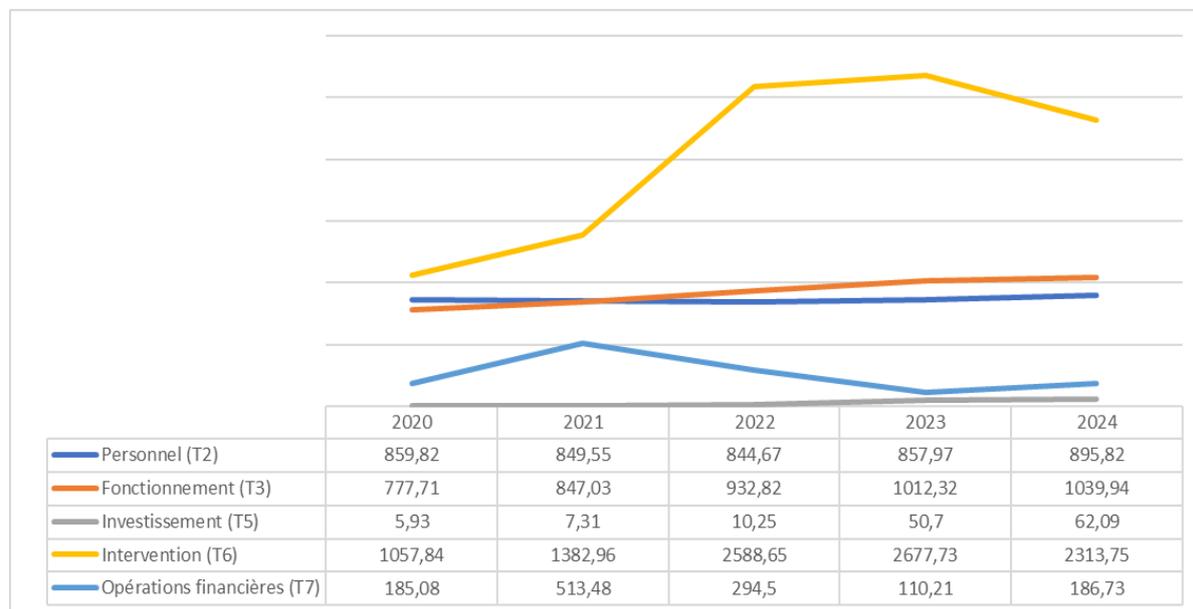
1 - Des dépenses globalement en hausse, à l'exception des dépenses d'intervention

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) poursuivent la hausse engagée depuis 2020 pour atteindre 1,08 Md€ en AE et 1,04 Md€ en CP. Les variations constatées d'une année sur l'autre sont notamment liées aux apurements communautaires du programme 149 et aux frais financiers afférents. Retraités des apurements, les dépenses de fonctionnement augmentent de 98 M€ en AE et de 86 M€ en CP entre 2023 et 2024.

Les dépenses d'investissement (titre 5) augmentent, 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 la brutale augmentation de 2023. Les dépenses d'opérations financières (titre 7) augmentent pour retrouver un niveau comparable à 2020.

Seules les dépenses d'intervention (titre 6) diminuent, mais se maintiennent à un niveau élevé pour atteindre 2,95 Md€ en AE 2,3 Md€ en CP. Elles représentent environ 69 % en AE et 64 % en CP de l'ensemble des dépenses de la mission. Les évolutions constatées entre 2020 et 2024 découlent, principalement, des dispositifs mis en place pour indemniser les professionnels touchés par les différentes crises et la planification écologique (cf. graphique n°9).

Graphique n° 8 : exécution des crédits de paiement (CP) par titre entre 2020 et 2024 (M€)



Source : Cour des comptes, d'après CBCM

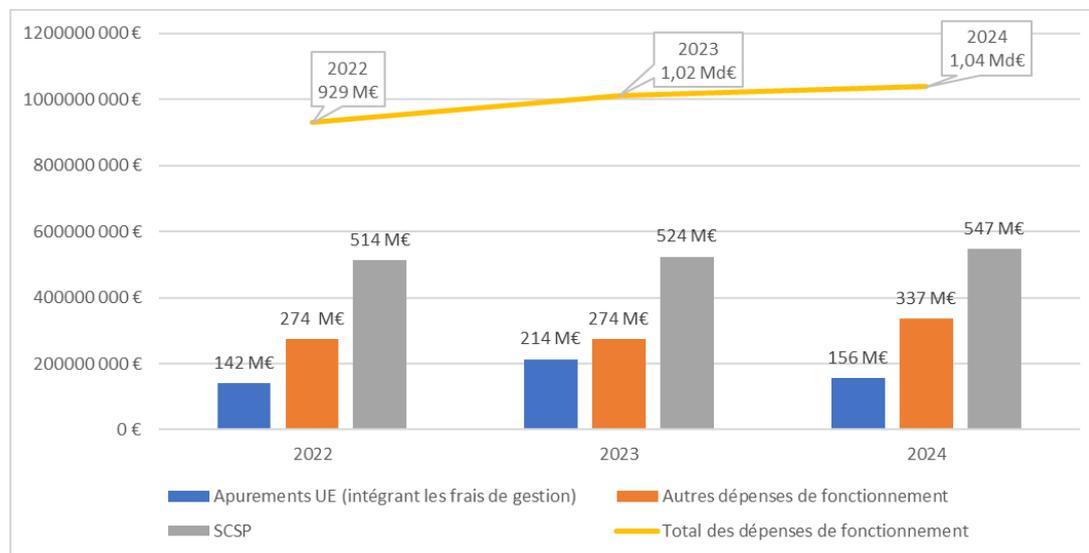
2 - Une croissance des dépenses de fonctionnement liée au mode de préfinancement des aides de la PAC

Les dépenses de fonctionnement croissent à nouveau de 4 % (contre 10 % en 2023) pour s'établir à 1,04 Md€ en CP. Le montant total des subventions à charge de service public (SCSP) pour la mission s'élève à 547 M€ en CP (contre 523 M€ en 2023, soit une augmentation de 4,5 %). En retirant les subventions pour charges de service public (SCSP) et les apurements (intégrant les frais de pré-financement), les dépenses de fonctionnement sont en hausse de 63 M€ en CP (cf. graphique n°9) :

Hors SCSP, la hausse est particulièrement marquée sur le programme 206, qui est passé de 196 M€ en CP en 2022 à 275 M€ en 2024 (+ 40 %). Elle reflète l'augmentation des dépenses liées aux crises (visites vétérinaires, actions de dépeuplement, prophylaxie, transports de biens et de cadavres d'animaux, campagnes de vaccination, etc.).

La hausse sur le programme 149 est plus faible (de 159 M€ en CP en 2022 à 187 M€, soit 17 %). Elle est largement imputable aux variations du montant des apurements communautaires et des frais de pré-financement des aides PAC. Les refus d'apurement se sont élevés à 88 M€ (contre 187 M€ en 2023). Majorés des frais de pré-financement (67 M€), la dépense totale s'est élevée à 156 M€. Le niveau important de ces frais est lié aux coûts de financement (qui fluctuent en fonction des taux d'intérêt : ils sont ainsi passés de 26 M€ en 2023 à 67 M€ en 2024).

Graphique n° 9 : évolution des crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement entre 2022 et 2024 et composantes de la dépense (M€)



Source : Cour des comptes, d'après CBCM

Comme l'an dernier, et même avec le dégel intégral de la réserve de précaution (initiale et surgel), la provision pour aléas (PPA) prévue en LFI (125 M€ en AE et en CP) était inférieure aux montants des seuls des refus d'apurement communautaires (pré-financements inclus). Ces derniers n'ayant été payés qu'en fin d'année, après la loi de finances de fin de gestion, les crédits de la PPA ont pu être mobilisés en gestion, notamment pour les fonds d'urgence et le financement « relais » des mesures de crise.

3 - Des dépenses d'intervention toujours élevées du fait des mesures exceptionnelles de crise

Par rapport à 2023, les dépenses d'intervention (titre 6) sont en hausse de 313 M€ (12 %) en AE, mais en diminution de 364 M€ (13,6 %) en CP.

Comme les années précédentes, ces dépenses sont largement liées aux dispositifs exceptionnels de crise. Pour le programme 149, les consommations au titre de l'ensemble des dispositifs exceptionnels de crises s'élèvent à 389 M€ en AE et à 199 M€ en CP. Ces montants intègrent les minoration liées aux retraits d'engagements juridiques basculés (REJB) et aux rétablissements de crédits. Pour le programme 206, l'exécution 2024 a finalement abouti à une annulation de 60 M€ en AE et 105 M€ en CP en fin de gestion, malgré les crises sanitaires et le renouvellement pour 2024-2025 de la campagne de vaccination contre l'influenza aviaire hautement pathogène (IA-HP).

B - L'évolution de la dépense par programme, hors personnel

1 - Le programme 149 sous la pression des aléas sanitaires et climatiques

L'exécution du programme 149 s'est établie à 2,57 Md€ en CP, en baisse de 0,48 Md€ par rapport à 2023. 96 % des AE et 94 % des CP prévus en LFI ont été exécutés. Cette sous-exécution doit toutefois être nuancée (cf. tableau n° 6).

En effet, la gestion a à nouveau été heurtée par les crises, auxquelles s'est ajoutée la mise en œuvre de mesures de régulation budgétaire en cours de gestion (surgels de février et juillet et annulation de crédits en loi de finances de fin de gestion). Aussi, et à l'instar des années précédentes, des crédits relatifs à des dispositifs non urgents et aisément pilotables (TO/DE, PPA et FNGRA, notamment) et les reports de l'année 2023 (83 M€ en AE et 125 M€ en CP) ont été mobilisés pour couvrir les dépenses de crises. S'ajoutent les rétablissements de crédits en provenance des opérateurs (217 M€), à l'initiative du responsable de programme (cf. supra). L'importance de ces crédits inutilisés pose la question de la justification des versements opérés s'agissant, notamment, des aides de crise.

Les difficultés de pilotage du programme se traduisent au niveau de l'action n° 22, relative à la gestion des crises. Alors que la LFI prévoyait 284 M€ en AE et 282 M€ en CP, 620 M€ d'AE et de CP ont été ouverts, grâce à des redéploiements de crédits. La consommation finale s'élève à 576 M€ en AE et 376 M€ en CP. Retraînée des remontées de crédits (211 M€ en AE et CP sur cette seule action), l'exécution se porte à 779 M€ en AE et 587 M€ en CP, soit plus du double des crédits budgétisés en LFI.

La sur-exécution découle en particulier de la sous-action 22-02, « crises économiques et sanitaires », qui ne reçoit aucune budgétisation en LFI et dont l'exécution a été portée à 591 M€ en AE et 400 M€ en CP (montants retraités des rétablissements). En plus des 60 M€ en AE et 62 M€ en CP de reports, elle a bénéficié de redéploiements de crédits, ainsi que du dégel intégral de la mise en réserve, avec des ouvertures de crédits à hauteur de 460 M€ en AE et CP.

À l'inverse, la sous-action 22-05 relative au Fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA) a été budgétisée en LFI à hauteur de 275 M€, conformément à la trajectoire prévue par la loi d'orientation du 2 mars 2022 n° 2022-298, relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. Cette sous-action a, comme l'an dernier, été sous-exécutée avec seulement 186 M€ consommés (soit seulement 68 % du prévisionnel).

En définitive, si l'on tient compte des REJB et des rétablissements de crédits, la consommation sur le programme 149 serait, comme les années précédentes, supérieure à celle prévue en LFI. La sous-exécution constatée doit donc être relativisée.

Tableau n° 6 : évolution des crédits disponibles et consommés du programme 149 en 2024, par action (en M€)

En M€	Crédits LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés		Crédits consommés*	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 21 – Adaptation des filières à l'évolution des marchés	269,85	270,99	248,12	246,37	245,64	241,12	246,38	241,87
Action 22 – Gestion des crises et des aléas de la production agricole	284,31	282,17	619,78	619,80	568,45	376,58	779,06	587,19
Action 23 – Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	111,40	123,19	110,44	137,86	112,47	138,09	112,82	138,44
Action 24 – Gestion équilibrée et durable des territoires	548,37	526,49	512,10	530,58	504,76	520,39	510,17	525,79
Action 25 – Protection sociale	155,42	155,42	180,07	180,12	180,03	180,07	180,03	180,07
Action 26 – Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	298,43	305,74	278,69	284,54	277,04	281,68	277,24	281,88
Action 27 – Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	477,84	477,84	497,48	497,48	496,90	496,98	496,90	496,98
Action 29 – Planification écologique	1 031,00	594,00	699,02	400,28	675,08	338,48	675,08	338,48
Total	3 176,63	2 735,85	3 145,71	2 897,01	3 060,36	2 575,38	3 277,67	2 790,69

Source : MASA, Cour des comptes

*Retraités des rétablissements de crédits consécutifs aux remontées des opérateurs (217 M€ sur le programme 149 pour les AE et les CP).

**Les consommations sont augmentées en AE des REJB non recyclés (5 M€ sur le programme 149 et 9 M€ sur le programme 206)

2 - Le programme 206 sous la menace des crises sanitaires

Hors titre 2, la LFI prévoyait 645 M€ en AE et 515 M€ en CP (296 M€ et 293 M€ en 2023). La forte augmentation en LFI vient de la création de l'action n° 9, « planification écologique », qui représente à elle seule 39 % des AE et 29 % des CP supplémentaires.

En 2024, la gestion a à nouveau été soumise à des crises sanitaires, dont la poursuite de la grippe aviaire et de la campagne de vaccination. L'exécution, hors titre 2, s'établit à 714 M€ en AE et 512 M€ en CP (467 M€ et 433 M€ en 2023). La sur-exécution en AE représente 11 % de la budgétisation en LFI (+ 68 M€), alors que les AE sont finalement sous-consommés de 77 M€ (10 % des AE disponibles). Malgré une légère sous-exécution en CP (4 M€, soit 1 %), la sous-consommation s'élève à 128 M€, soit 20 % des crédits ouverts (cf. tableau n°7).

Tableau n° 7 : évolution des crédits disponibles et consommés du programme 206 en 2024, par action, hors titre 2 (en M€)

<i>En M€</i>	Crédits LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Action 1 – Santé, qualité et protection des végétaux</i>	36,18	34,95	33,56	33,40	33,17	31,04
<i>Action 2 – Santé et protection des animaux</i>	128,97	125,35	327,89	342,85	274,31	246,13
<i>Action 3 – Sécurité sanitaire de l'alimentation</i>	118,72	93,17	112,10	87,96	91,92	66,80
<i>Action 4 – Actions transversales</i>	101,00	101,00	97,25	97,05	95,54	93,90
<i>Action 5 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux</i>	4,00	4,00	3,78	3,78	3,80	3,80
<i>Action 6 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation</i>	0,90	0,90	1,00	1,00	1,19	0,92
<i>Action 8 – Qualité de l'alimentation et offre alimentaire</i>	5,91	5,91	5,59	5,59	9,75	6,71
<i>Action 9 – Planification écologique - Stratégie de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires</i>	250,00	150,00	209,45	67,53	203,89	62,31
Total	645,68	515,28	790,62	639,16	713,57	511,61

Source : MASA, Cour des comptes

L'exécution reste fortement dépendante de la survenue et de l'intensité de crises sanitaires. La budgétisation en LFI de l'action n° 2, relative aux mesures de crise, ne couvrirait que 47 % des AE et 51 % des CP consommés durant l'exercice. 199 M€ en AE et 218 M€ en CP supplémentaires ont ainsi été ouverts en gestion. 84 % des AE et 72 % des CP ont finalement été consommés (contre 72 % et 70 % en 2023).

Inversement, la nouvelle action n° 9 « planification écologique », est marquée par une très forte sous-exécution par rapport à la LFI (82 % des AE et à peine 42 % des CP). 97 % des AE et 92 % des CP ouverts ont été consommés, les crédits disponibles ayant été diminués en gestion de 16 % en AE et 55 % en CP.

Le programme 206 a bénéficié d'importants reports de l'année 2023 (177 M€ en AE et 194 M€ en CP). 32 M€ de fonds de concours de la Commission européenne ont aussi abondé le programme au titre de la participation aux dépenses de lutte contre les maladies des animaux et en faveur de la sécurité alimentaire. La quasi-totalité de ces crédits ont été ouverts en octobre 2024, en remboursement des dépenses effectuées par le ministère notamment au titre de la lutte contre la grippe aviaire 2020-2021 (10 M€) et 2021-2022 (22M€).

3 - Le programme 215 soumis à des décalages importants d'échéanciers

Le programme 215 a fait l'objet d'annulations en loi de fin de gestion pour 2024. Cette annulation s'est traduite en AE, par une annulation partielle de la mise en réserve et du surgel de 4 M€. En CP, elle résulte d'une annulation totale de la mise en réserve (12 M€) et d'une annulation de crédits disponibles (9 M€).

Le montant d'annulation de crédits en CP (21 M€) est ainsi supérieur à la mise en réserve initiale. Ceci s'explique par le décalage important d'échéanciers pour les projets immobiliers et informatiques.

À la différence de l'exercice 2023, la quasi intégralité des AE ont été engagées ou affectées et 90 % des CP du programme ont été consommés. Les actions n° 2 et n° 4 enregistrent néanmoins une forte sous-consommation en AE et CP. La sous-consommation de l'action n° 2 est liée à l'arrivée tardive des fonds de concours. Celle de l'action n° 4 est liée à la non consommation de 78 M€ d'AE affectées non engagées (AENE), dont 34,5 M€ pour des actions immobilières. Retraités de ces reports, la sous-réalisation s'établit à 0,68 M€ en AE et 0,57 M€ en CP (cf. tableau n° 8).

Tableau n° 8 : évolution des crédits disponibles et consommés du programme 215 en 2024, par action, hors titre 2 (en M€)

<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>	19,43	25,53	24,28	26,42	24,28	28,73
<i>Action 2 – Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique</i>	3,55	3,55	12,33	12,58	5,95	6,03
<i>Action 3 – Moyens directions régionales</i>	7,55	7,76	12,53	11,81	10,88	10,59
<i>Action 4 – Moyens communs</i>	79,2	53,09	115,75	43,41	37,09	34,22
Total	109,73	89,93	164,88	87 ;54	78,16	79,06

Source : MASA, Cour des comptes

4 - Le programme 381 et le dispositif TO-DE

La loi de fin de gestion a abondé de 15 M€ le programme 381 pour le dispositif Travailleurs occasionnels - Demandeurs d'emploi (TO-DE), afin d'amortir la progression du SMIC. L'exécution s'élève à 438 M€ (pour 423 M€ en LFI).

S'ajoutent 180 M€ sur le programme 149 (pour 155 M€ votés en LFI). Cette sur-exécution a été financée par des redéploiements et 5 M€ supplémentaires votés en LFFG. Elle est liée à un engagement du Gouvernement de soutenir la compétitivité des filières agricoles.

Le dispositif global TO-DE a été finalement été exécuté à hauteur de 598 M€ (contre 578 M€ prévus en LFI), l'intégralité des crédits ayant été consommés.

C - Des dépenses de personnel qui augmentent, malgré une sous-exécution

L'exécution des crédits de personnels (T2) de la mission s'est finalement établie à 673 M€, hors CAS Pensions, pour un total de crédits disponibles de 677 M€. En incluant le CAS, les dépenses de personnel atteignent 896 M€, pour 900 M€ de crédits disponibles. La sous-exécution des crédits prévus en LFI (982 M€) s'élève à 9 %.

1 - Des dépenses de personnel en hausse, essentiellement du fait du schéma d'emplois

Hors CAS Pensions, les dépenses de personnels passent de 638 M€ à 673 M€ en 2024, soit une augmentation de 5,5 %.. Près de la moitié de cette augmentation est liée au schéma d'emplois. Une partie des réformes prévues en 2023 a été décalée sur 2024, en particulier les mesures de la revalorisation des barèmes du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et celui de la mise en place d'une indemnité de gestion de crise. L'augmentation du point d'indice représente 8 % de cette augmentation.

2 - Des recrutements et des sorties plus importants que prévus

Le schéma d'emplois prévus est conforme aux prévisions pour 2024, contrairement à 2023 où il avait été dépassé (cf. tableau n°9). Le projet annuel de performance (PAP) du programme 206 prévoyait 53 créations, dont 40 destinées au renforcement de la police de la sécurité sanitaire des aliments. Sur le programme 215, le PAP prévoyait 99 créations de postes, dont 60 au titre de la ré-internalisation des métiers numériques, dans l'objectif de maîtrise accrue par l'État de ses projets informatiques et de la diminution du recours aux prestataires extérieurs conformément aux recommandations de la Cour.

Tableau n° 9 : schéma d'emplois 2024 de la mission (périmètre courant, en ETP)

En ETP	LFI 2023	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024
Sorties	1244	1762	1693	1 863
<i>dont sorties pour retraite</i>	<i>338</i>	<i>377</i>	<i>371</i>	<i>302</i>
<i>dont sorties de contractuels*</i>	<i>np</i>	<i>717</i>	<i>np</i>	<i>1035</i>
Entrées	1370	1967	1845	2016
<i>dont contrats*</i>	<i>np</i>	<i>1083</i>	<i>np</i>	<i>1337</i>
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	126	205	152	152

Source : Cour des comptes, d'après MASA, CBCM, PAP et RAP. *Les données concernant les contractuels sont issues des prévisions du CRG2 (compte rendu de gestion d'octobre).

3 - Une nouvelle sous-consommation du plafond d'emplois

Comme en 2023, le plafond d'emplois est sous-consommé (-204 ETPT contre -258 ETPT en 2023). La prévision de consommation a été revue à la baisse au fur et à mesure de l'année.

Sur le programme 206, la sous-consommation serait liée à des difficultés structurelles à recruter dans les abattoirs. Sur le programme 215, elle s'expliquerait par les transferts FEADER opérés en 2023 (90 ETPT), qui n'auraient pas été déduits du plafond inscrit en LFI, et des départs d'agents mis à disposition des conseils régionaux dans le cadre de la décentralisation du FEADER (33 ETPT). De plus, la crise agricole, avec les mobilisations des agriculteurs en début d'année 2024, s'est traduite par une tension dans les services des directions

départementales des territoires (DDT) pour l'instruction des dossiers d'aides de la PAC. Le ministère envisageait des recrutements supplémentaires pour renforcer les équipes (239 ETP). Initialement prévus en juillet, ils ont dû être décalés au dernier quadrimestre de l'année, le ministère faisant entre temps appel à des intérimaires.

Les choix de construction du plafond d'emplois pourraient être amendés en PLF 2026 pour éviter la sous-consommation, notamment pour les 90 ETPT du programme 215 qui ont été débasés en LFI 2024.

4 - Des annulations de crédits de personnels qui n'ont pas conduit à la modification du schéma d'emplois

L'exécution des dépenses de personnels a été fortement heurtée par les annulations de crédits hors CAS Pensions en début de gestion, qui ne permettaient plus d'avoir de marge pour des mesures non-budgétées. Sur demande du CBCM, la revalorisation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) prévue dans la programmation initiale par le ministère a été reportée sur 2025 (20 M€ de coût en année pleine, dont 15,7 M€ sur les deux programmes 206 et 215).

Le ministère a en revanche mis en œuvre l'indemnité de gestion de crise, pour un coût total de 1,6 M€. Il a aussi décidé, en fin d'exercice, d'attribuer un complément de CIA (complément indemnitaire annuel) pour un coût estimé à 2,6 M€, alors même que des ouvertures de crédits étaient nécessaires sur le programme 215. Cette mesure n'a pas été transmise au visa du CBCM, le MASA justifiant sa mise en place par les reports successifs de la révision des barèmes de l'IFSE. Le MASA indique avoir attribué ce CIA exceptionnel pour reconnaître l'investissement de certains de ces agents. Pour financer cette mesure, il a utilisé les crédits non consommés, qui avaient été initialement fléchés pour la réforme du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Les mouvements de crédits sur les dépenses de titre 2 (T2) ont été importants. Le ministère est parvenu à rétablir 10 M€ de crédits sur les programmes 206 et 215, dont 9 M€ sur les crédits hors CAS Pensions, ce qui représente un effort par rapport à 2023, où les rétablissements s'élevaient à 3 M€. S'ajoutent le rattachement de fonds de concours, des transferts, des virements en provenance des programmes 142 et 143. Les crédits disponibles hors CAS Pensions intègrent également une fongibilité asymétrique de -1 M€ pour le versement de la subvention à l'ASMA, destinée à financer les salaires des personnels mis à disposition de l'association par le ministère, qui n'a toujours pas opéré la budgétisation de cette subvention sur les crédits hors T2 du programme 215, malgré les recommandations du CBCM.

Ces mouvements ont cependant été insuffisants. Pour la pré-liquidation de la paie de décembre, le déficit sur les crédits hors CAS Pensions du programme 215 était encore estimé à - 22 M€, ce qui a nécessité des ouvertures de crédits en loi de finances de fin de gestion (18 M€) et des virements en provenance des autres programmes (4,7 M€).

5 - Un excédent des crédits CAS Pensions à relativiser

En revanche, les crédits du CAS Pensions ont été excédentaires tout au long de la gestion, ce qui a permis des annulations en loi de finances de fin de gestion de -32,6 M€, soit 12,8 % des montants prévus dans la LFI, dont 19,1 M€ sur le programme 206 et 13,5 M€ sur le programme 215. Selon le CBCM, la situation excédentaire du CAS Pensions pourrait s'expliquer par des recrutements de titulaires moins nombreux que prévus en budgétisation.

Le CAS a par ailleurs été abondé par une fongibilité des crédits hors CAS Pensions vers les crédits du CAS, à hauteur de - 0,5 M€ sur le programme 206 et de - 0,1 M€ sur le programme 215. Ces mouvements sont postérieurs à l'annulation en LFFG. Il s'agit d'une mesure d'ajustement pour prévenir tout déficit en fin de gestion. L'exécution au 31 décembre 2024 fait apparaître un excédent de crédits CAS de seulement 0,086 M€ (0,082 M€ sur le programme 206 et 0,004 M€ sur le programme 215).

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

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

La situation à la fin de l'année 2024 ne sera connue qu'à la fin du premier trimestre 2025. Fin 2023, la dette de l'État au titre du dispositif TO-DE s'élevait à 120 M€, en progression de 0,6 M€ par rapport à 2022. Le paiement de la dette n'apparaît pas dans les différents documents de programmation, pas plus qu'en budgétisation.

Majoré des versements imputés sur le programme 381, le total des versements réalisés en 2024 au titre de la compensation des exonérations de cotisations des TO-DE s'est élevé 598 M€, soit le coût prévisionnel de la mesure d'exonérations pour l'année. En conséquence, la dette de l'État vis-à-vis de la CCMSA ne s'est pas résorbée.

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.

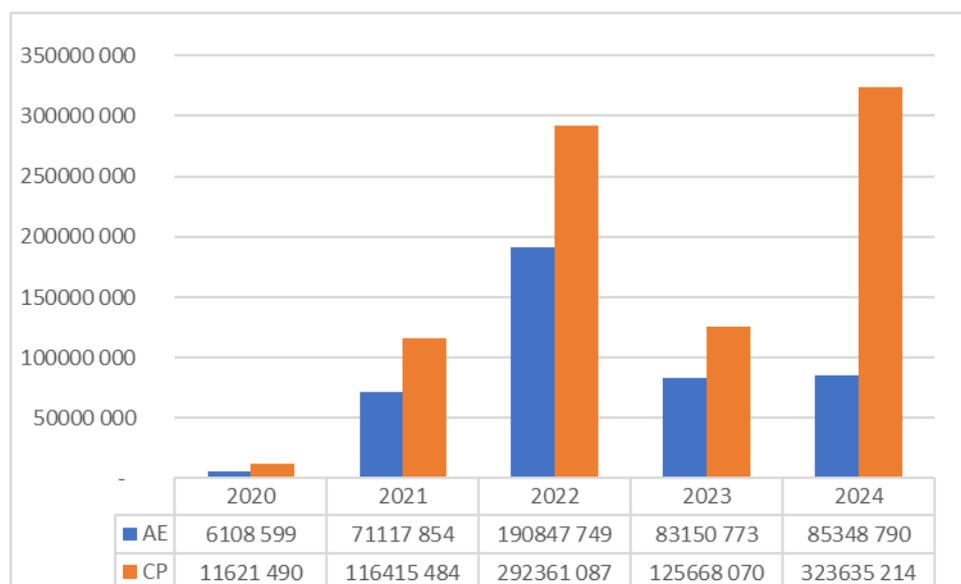
B - Des reports dont la dynamique reflète la mise en œuvre des mesures de crise

Au cours des cinq dernières années le volume de reports de crédits généraux d'une année sur l'autre a fluctué de manière importante, avec une moyenne de 120 M€ en AE et 247 M€ en CP. Pour l'essentiel, ils sont imputables aux décalages de mise en œuvre de dispositifs de crises pour lesquels les crédits ont été ouvert tardivement.

S'agissant du programme 215, on observe une augmentation récurrente des reports qui passent de 1,4 M€ en 2021 à 41,7 M€ en 2024. Elle résulte du retard pris sur différents projets (projet immobilier « -Alfort » avec 11 M€ affectés en 2021 ; projet immobilier « Maine » avec 22 M€ affectés en 2023 ; projet informatique « Sortie d'Orion » avec 7,6 M€ affectés en 2023 et 38 M€ en 2024).

Fin 2024, les reports de crédits enregistrent une hausse très importante (+ 158 % en CP) pour atteindre leur maximum historique, après une nette baisse en 2023 (cf. graphique n°10).

Graphique n° 10 : évolution des reports de crédits depuis 2020 pour la mission (en M€)



Source : MASA, Cour des comptes

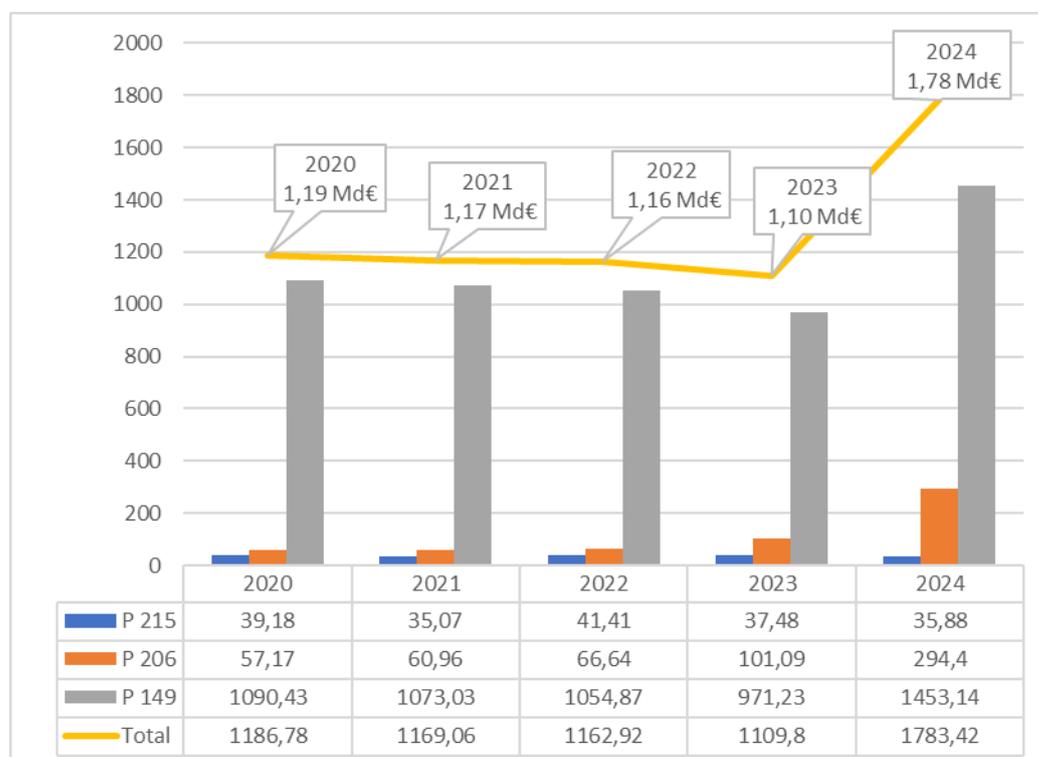
C - Des restes à payer qui augmentent fortement

Les restes à payer enregistrent une hausse de 673 M€ (+61 %) entre 2023 et 2024. Elle provient principalement des programmes 149 (+482 M€, soit +50 %) et 206 (+193 M€, soit +191 %) (cf. graphique n°11).

S'agissant du programme 149, l'augmentation résulte des dispositifs « Planification écologique », pour lesquels les engagements n'étaient pas tous soldés au 31/12/2024 (336 M€), et de dispositifs de crise pour lesquels plus de 160 M€ restaient à verser à FranceAgriMer (FAM), les engagements étant intervenus en fin d'année.

S'agissant du programme 206, l'augmentation des restes à payer est principalement liée aux dispositifs d'intervention de la planification écologique. Le MASA souligne la nécessité de disposer de suffisamment de crédits de paiement au cours des prochaines années pour pouvoir honorer les engagements juridiques du programme. De plus, la réception et la mise en œuvre tardives des outils informatiques ont provoqué d'importants retards de paiement des frais vétérinaires et de laboratoires afférents aux campagnes de vaccination et de surveillance.

Graphique n° 11 : restes à payer en fin d'exercice par programme et pour la mission depuis 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes, CBCM

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

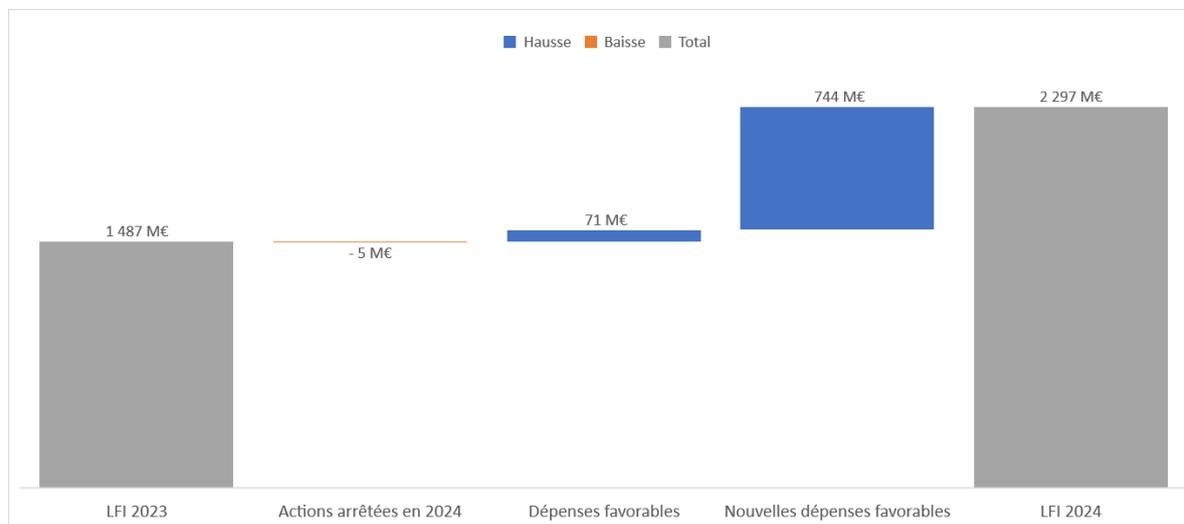
Le rapport sur *L'impact environnemental du budget de l'État* annexé au projet de loi de finances 2024 apporte une cotation environnementale globale du budget de la mission AAFAR². Elle permet de coter 93 % des crédits et 100 % des taxes affectées et dépenses fiscales de la LFI 2024, proportion inchangée par rapport à la LFI 2023³.

Les dépenses cotées favorablement augmentent en part et en volume entre la LFI 2023 et la LFI 2024, soit une hausse de 10,2 points pour 810 M€ supplémentaires (cf. graphique n° 12). Cette augmentation s'explique par celle des dépenses favorables à périmètre constant pour 71 M€ et par de nouvelles dépenses favorables pour 744 M€.

² Les comparaisons entre exercices 2023 et 2024 ont été effectuées à périmètre constant.

³ La méthodologie de cotation qui avait été modifiée entre le PLF 2023 et le PLF 2024 est inchangée entre le PLF 2024 et le PLF 2025 (cf. p.31, Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire, Mission « Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales », avril 2024). Toutes les cotations sont ici produites en suivant la méthode de 2024.

Graphique n° 12 : comparaison des dépenses favorables entre LFI 2023 et LFI 2024 (en M€)



Source : Cour des comptes

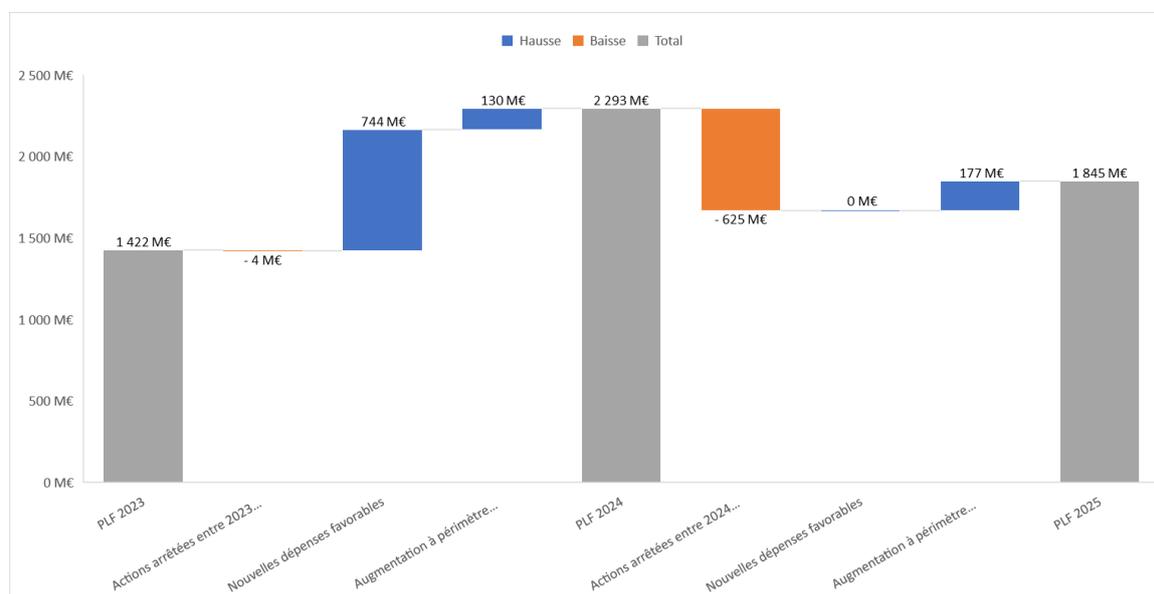
Note : Les dépenses favorables sont cotées avec la méthode de 2024 toujours en vigueur. Les actions arrêtées en 2024 l'ont été entre deux PLF, les nouvelles dépenses favorables et les augmentations de dépenses favorables à périmètre constant.

L'augmentation des dépenses favorables à périmètre constant est essentiellement portée par la hausse de trois dépenses fiscales du programme 149 : la première favorise la production biologique, la deuxième le non-recours aux produits phytosanitaires, la dernière les travaux forestiers (cf. *infra*). Trois dépenses favorables sont en diminution pour un total de 39 M€.

Les nouvelles dépenses favorables sont constituées par les actions n° 29 du programme 149 (594 M€) et n° 9 du programme 206 (pour 150 M€), dites de « planification écologique » : elles ont été introduites en PLF 2024 et conservées sans modifications en LFI 2024.

Alors que le PLF 2024 prévoyait 130 M€ d'augmentation de dépenses favorables à périmètre constant, la LFI 2024 réduit ce montant à 71 M€, principalement du fait de la revalorisation des dépenses fiscales entre PLF et LFI comme expliqué *supra*. De plus, les prévisions de dépenses favorables en PLF 2025 sont inférieures de 447 M€ à celles du PLF 2024 (cf. graphique n° 13), à cause de la réduction nette des crédits allant aux actions de planification écologique (-300 M€ pour le programme 149 et -50 M€ pour le programme 206), les crédits ayant été bloqués en début de gestion et touchés par le surgel complémentaire comme rappelé *supra*.

Graphique n° 13 : comparaison des PLF 2023, 2024 et 2025 pour les dépenses favorables (M€)



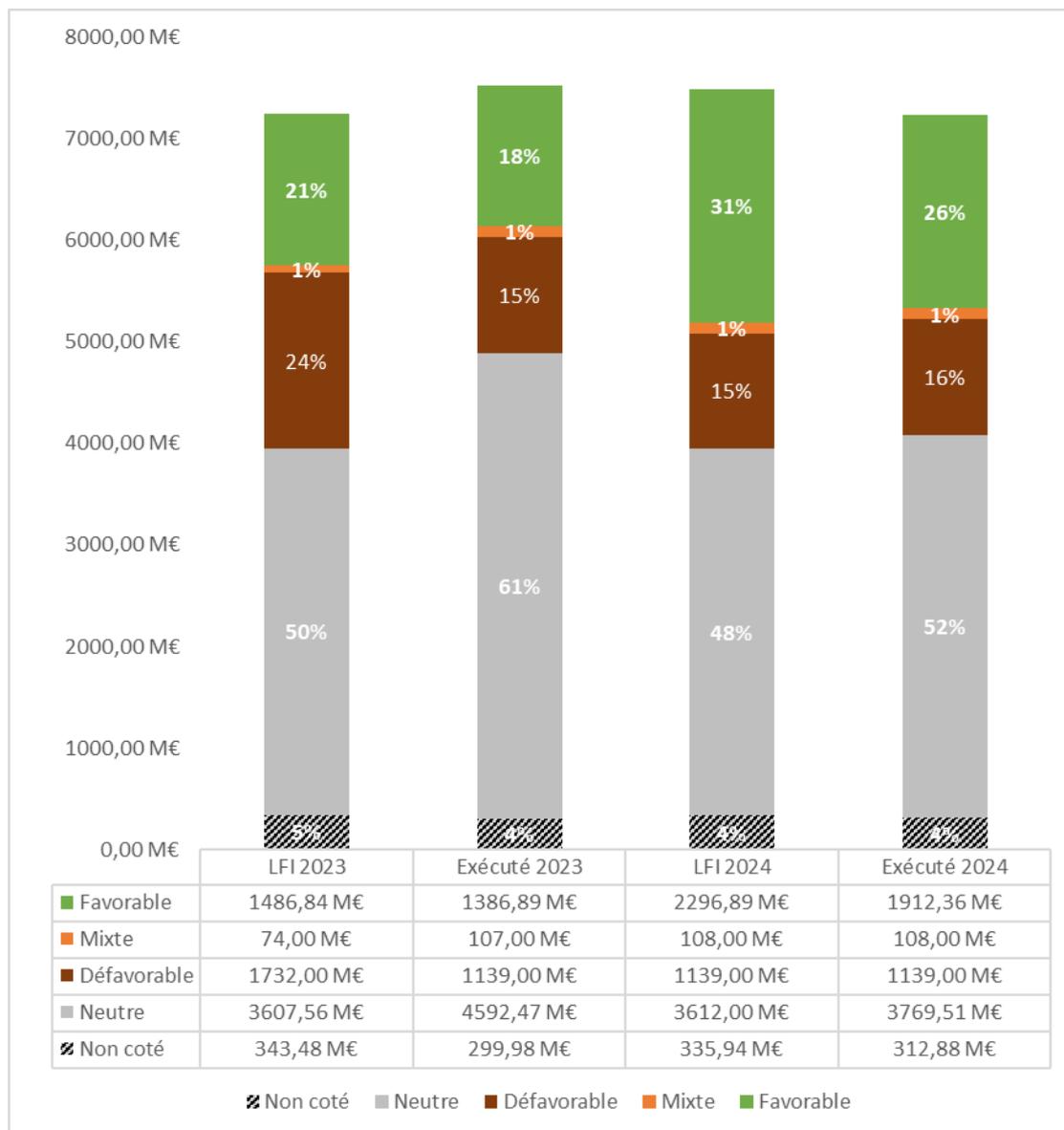
Source : Cour des comptes

Note : Le périmètre est celui des dépenses favorables cotées avec méthode 2024, inchangée en 2025. Sur l'abscisse, il faut lire : les actions arrêtées entre deux PLF, les nouvelles dépenses favorables et les augmentations de dépenses favorables à périmètre constant.

Les dépenses cotées neutres continuent de représenter l'essentiel de la mission. Elles stagnent en volume (3,6 Md€) en LFI 2024 et représentent 48,2 % du volume total (-0,4 points par rapport à la LFI 2023) (cf. graphique n° 14).

Les dépenses défavorables baissent en volume et en part, mais constituent toujours 1,1 Md€ et 48,2 % de la mission en LFI 2024. Les dépenses non cotées sont issues exclusivement de l'action n° 3 « moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et directions départementales des territoires (et de la mer) » du programme 215 comme en LFI 2023.

Graphique n° 14 : comparaison des cotations entre les budgets votés en LFI et ceux exécutés (en CP, en M€)



Source : Cour des comptes

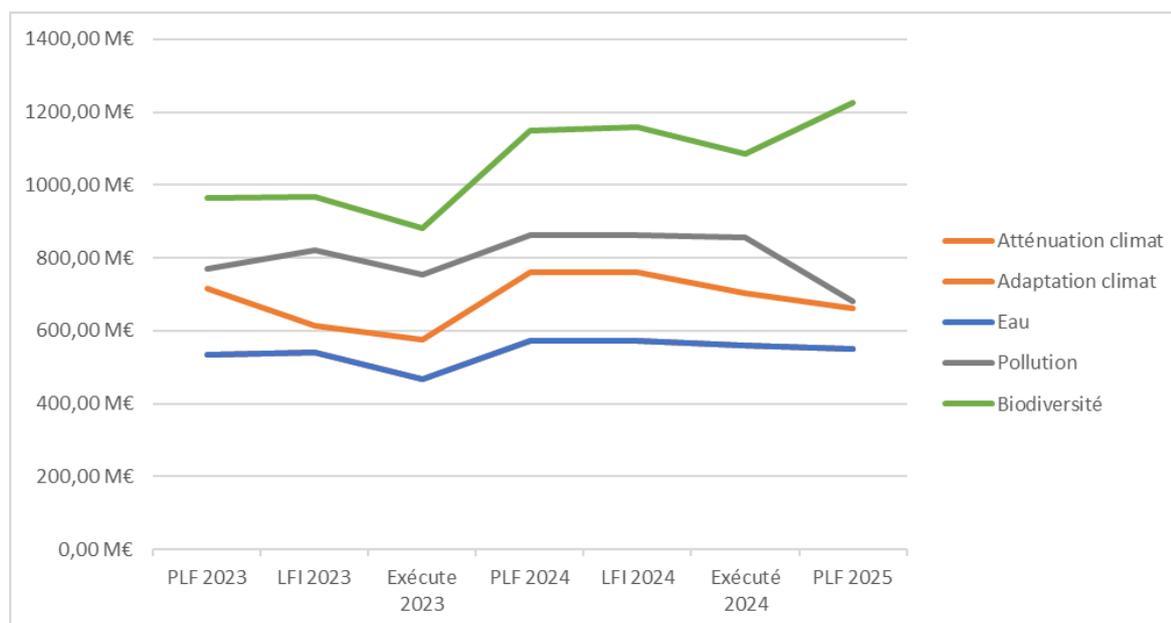
Note : La cotation est faite suivant la méthodologie en vigueur pour 2024, c'est-à-dire suivant la cotation du rapport « l'impact environnemental du budget de l'État » annexé au PLF 2024. Elle comprend les crédits budgétaires, les taxes affectées et les dépenses fiscales. Pour ces deux dernières catégories, l'exécution est identique à la LFI.

Les contributions favorables à la transition écologique s'apprécient selon trois niveaux de cotation selon que l'impact est direct ou indirect, avéré ou controversé, durable ou temporaire. La cotation de niveau 3 correspond aux « dépenses ayant un objectif environnemental principal ou participant directement à la production d'un bien ou service environnemental »⁴. En comparant sur trois exercices glissants, les dépenses ayant un impact direct et avéré augmentent

⁴ Définition issue du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État du PLF 2024 (p.13).

tendanciellement sur l'axe biodiversité, stagne sur l'axe eau et atténuation diminuent sur l'axe pollution (cf. graphique n° 15). Aucune mesure ne contribue favorablement à la réduction des déchets alors que de nombreuses mesures existent pour limiter le gaspillage alimentaire⁵.

Graphique n° 15 : évolution des dépenses de niveau 3 pour chacun des six axes du budget vert sur trois exercices glissants (en €)



Source : Cour des comptes

Note : Les dépenses de niveau 3 de la cotation du PLF 2024 sont utilisées sur l'ensemble des exercices. Au niveau 3, les dépenses d'adaptation climat sont égales sur tous les exercices aux dépenses pour l'eau. On ne peut pas sommer ces dépenses, car une même dépense peut être cotée sur plusieurs axes.

Les dépenses fiscales favorables augmentent entre 2023 et 2024 de + 64 M€ pour s'établir à 560 M€ (dans les prévisions du PLF 2024). Cette augmentation est principalement portée par une dépense fiscale, le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique. Le crédit d'impôt encourageant la substitution du glyphosate se stabilise au PLF 2024 mais une révision⁶ des prévisions apportées au PLF 2025 anticipe une augmentation de 36 M€ pour mener ce crédit d'impôt à 175 M€ en fin d'année 2024. En revanche le crédit d'impôt favorisant les exploitations à haute valeur environnementale qui avait augmenté entre 2022 et 2023, rediminuerait en 2024 d'après les dernières prévisions du PLF 2025 pour atteindre 18 M€ (contre 42 M€ en réalisé 2023).

La part des dépenses fiscales défavorables à l'environnement est quasi stable entre 2023 et 2024 (64 % des dépenses fiscales), bien qu'elles diminuent en volume (cf. graphique n° 16) dans les prévisions du PLF 2024. Elles restent dépendantes du niveau des tarifs réduits d'accise inscrits dans la loi⁷. La

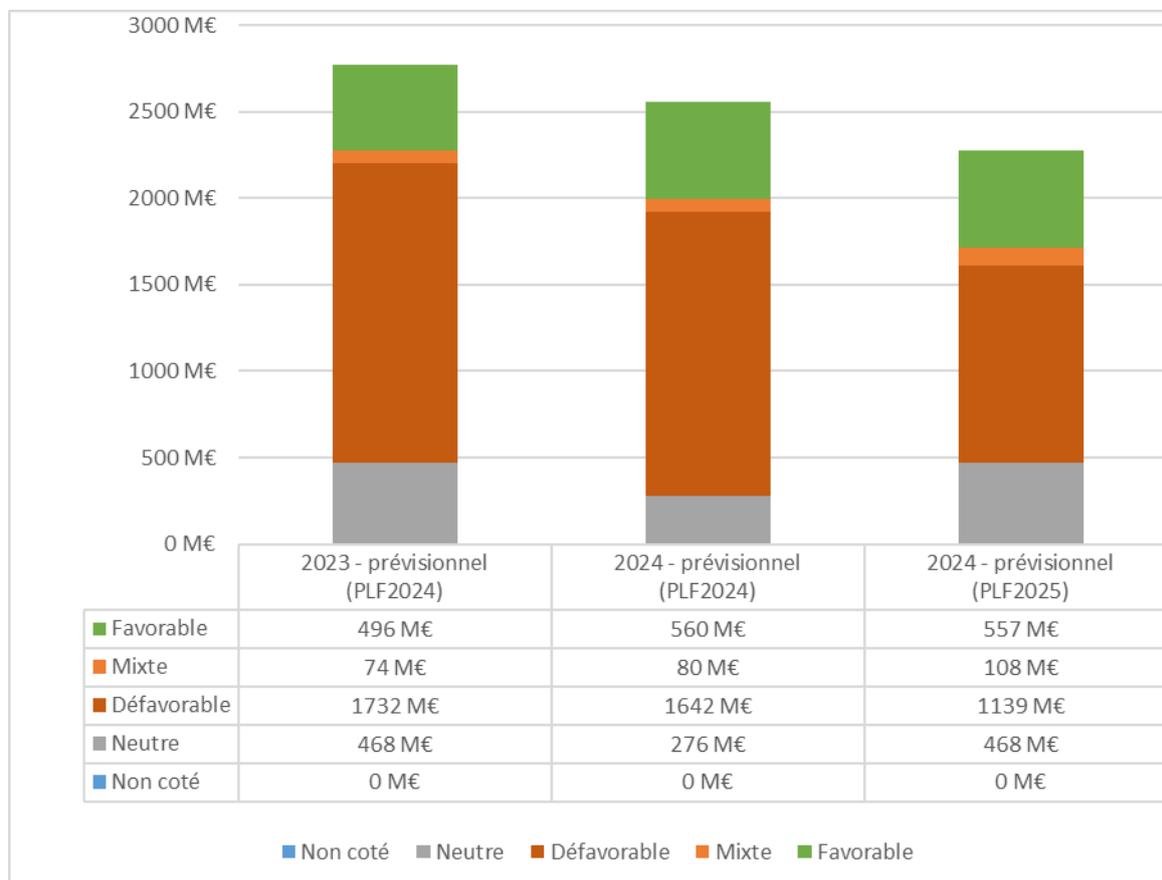
⁵ La loi Garot (2016) rend obligatoire les dons des supermarchés d'une superficie supérieure à 400 m²; la loi AGECE (2020) élargit ces obligations aux industries agro-alimentaires, grossistes et cantines.

⁶ Les dépenses fiscales de 2023 ne sont connues qu'en 2025.

⁷ Les tarifs réduits applicables sont définis à l'article L.312-60 du code des impositions sur les biens et services.

diminution progressive des tarifs réduits d'accise sur le gazole non routier était prévue par l'article 94 de la loi de finances pour 2024, mais n'a finalement pas été appliqué.

Graphique n° 16 : évolution des dépenses fiscales entre 2023 et 2024 (M€)



Source : Cour des comptes

Note : Dépenses en prévisionnel, sur deux exercices selon la cotation budget vert de 2024.

Depuis 2020, les résultats du budget vert sont présentés sur la base des dépenses prévues en PLF. Les reports de crédits et des ouvertures en cours d'exercice ne reçoivent donc aucune cotation, alors qu'ils ont atteint 303 M€ en 2024.

Les mouvements de crédits durant l'exercice 2024 ont ainsi conduit à nouveau à une augmentation du financement des actions neutres ou défavorables, qui in fine dégradent la part verte des dépenses. Il en va ainsi pour l'action n° 22, « gestion des crises et des aléas de la production agricole » du programme 149 (+ 94 M€ et + 33 % en exécuté, comparé au PLF) et n° 2, « lutte contre les maladies animales, protection et bien-être animal » du programme 206 (+ 121 M€ et + 98 % en exécuté, comparé au PLF), classées neutres. A contrario les dépenses favorables diminuent en exécution, notamment du fait de la sous-exécution des actions de planification écologique n° 29 du programme 149 (- 255 M€ soit - 43 % entre exécuté et PLF) et n° 9 du programme 206 (- 88 M€ soit - 55 % entre exécuté et PLF). Ceci est de nature à contrevenir au principe de sincérité budgétaire.

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. Un suivi précis et pluriannuel des dépenses neutres et défavorables reste nécessaire. Une cotation des dépenses réalisées est 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. Le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique est coté neutre sur l'axe eau, alors que la moindre utilisation d'engrais chimiques de synthèse et de pesticides réduit la pollution des eaux de surface et souterraine et pourrait, à ce titre, recevoir la cotation de niveau 2. Aucune dépense n'est identifiée comme favorable sur l'axe déchet, alors que plusieurs mesures portées par les services du MASA peuvent contribuer à leur diminution. Inversement dans le programme 149 les actions n° 21 « *soutien de la filière canne à sucre en outre-mer* » (143 M€ en CP au PLF 2024, soit 57 % des crédits de l'action) et n° 23 « *modernisation des exploitations* »⁸ (100 M€ au PLF 2024)⁹, soit 81 % des crédits de l'action peuvent avoir des effets défavorables sur la biodiversité¹⁰. Pourtant, ces actions sont cotées neutres dans le PLF 2024.

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 comme demandé dans le rapport de la Cour sur l'évaluation du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État en 2023¹¹.

⁸ Insee, *L'agriculture face aux enjeux environnementaux*, février 2024 : ce rapport souligne que depuis 1950, la mécanisation agricole a entraîné la suppression de 70 % des haies bocagères, affectant ainsi la biodiversité.

⁹ Dans le cadre de la PAC 2022-2027 ces fonds sont transférés aux conseils régionaux.

¹⁰ IGF-IGEDD, *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, novembre 2022, Annexe II, p.7.

¹¹ Sa recommandation n° 1 était de coter une partie des crédits budgétaires au niveau de la nomenclature par brique dès le début des réunions techniques de la phase d'élaboration budgétaire.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. Recommandation nouvelle : dans l'exercice de budgétisation, distinguer les frais de préfinancement, refus d'apurement et aides de crise au sein de la provision pour aléas (PPA) (MASA, DB, 2025) ;*
 - 2. Recommandation reformulée : en application de l'article 7 de la LOLF, intégrer au sein du programme 149 l'action unique du programme 381 et budgéter dans le PLF 2025 l'apurement de la dette contractée par le MASA envers la CCMSA (MASA, MCP, 2025).*
-

Chapitre II

Les politiques publiques

Les impacts budgétaires des crises sanitaires, environnementales et économiques ont été moins importants pour les filières agricoles en 2024 que les deux années précédentes. Cependant malgré des dépenses exceptionnelles de crise inférieures aux années précédentes, l'exercice 2024 a dû s'ajuster à de nouveaux événements climatiques et sanitaires ce qui réduit la lisibilité des politiques publiques initialement programmées. Aussi les crédits initialement destinés à la planification écologique sont-ils largement sous-exécutés et ont financé les dépenses de crises. La provision pour aléa (PPA) et le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) sont sous-budgétisés.

I - Programme n° 149 : une sous-budgétisation chronique des dispositifs de crise qui complique la gestion

A - Des aides de crise qui diminuent, mais toujours sous-budgétisées

Avec 740 M€ d'aides annoncées par le gouvernement en 2024, pour 591 M€ d'AE et 400 M€ de CP en consommation réelle, les dépenses attribuables aux crises sont en diminution (elles s'élevaient à près de 950 M€ en CP consommés en 2023), mais se maintiennent à un niveau élevé. Comme en 2023 elles ne sont pas budgétées en LFI (0 € en CP), mais bénéficient de nombreux mouvements en gestion dont les reports de crédits et le rétablissement des crédits des opérateurs.

Une partie des aides est attribuée *via* des fonds d'urgence (176 M€), le reste étant constitué de prêts, d'aides à la trésorerie, d'aides de guichets, etc. La récurrence de mesures exceptionnelles, leur multiplicité comme celle des vecteurs budgétaires (dépense budgétaire, avances de trésorerie, etc.) et juridiques (décrets, conventions de mandats, lettres de ministre pour les fonds d'urgence, etc.) limitent la lisibilité de la politique publique en l'absence de bilans qualitatifs et quantitatifs.

Les mesures d'aides exceptionnelles sont portées en grande partie¹² par la sous-action n° 22-02 « *gestion des crises et des aléas de la production agricole* » (cf. Tableau n° 10).

¹² Les aides de crise pour les tempêtes CIARAN et DOMINGOS ont été imputées sur l'action 27-08 pour la région Normandie pour 417 k€ (source : document n° 259 CRG2 du CBCM).

Cette sous-action a dû absorber, dans un premier temps, 148 M€ de dispositifs reportés de 2023 sur 2024 : les fonds d'urgence « Mildiou » (20 M€), « tempêtes Ciaran/Domingos » (19 M€) et « inondations Hauts-de-France » (15 M€) et d'autres dispositifs tels que les aides à l'investissement de FranceAgriMer « Ciaran/inondations » (30 M€) ou le dispositif d'arrachage sanitaire pour la viticulture en Gironde (20 M€).

Se sont ajoutés en 2024, 10 M€ pour l'indemnisation de l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP), 50 M€ pour le fonds d'urgence relatif à la maladie hémorragique épizootique (MHE), 60 M€ pour le fonds d'urgence Viticulture et 105 M€ d'aides à la filière Bio(cf. Tableau n° 10).

Certaines dépenses sont toujours en cours d'exécution ou décalées sur 2025, ce qui explique les reports importants. C'est le cas pour les aides à l'arrachage structurel viticole pour 110 M€ et pour la fièvre catarrhale ovine (FCO 3) pour 50 M€. Les aides à l'arrachage nécessitent l'approbation préalable de la Commission européenne et la publication des bases réglementaires nationales. Le décaissement des prêts bonifiés pour la viticulture (2 M€ versés à l'ASP sur les 10 M€ annoncés) est réalisé au fur et à mesure des appels de fonds des banques. Les outils d'aides à la trésorerie des exploitations agricoles annoncés à l'automne 2024¹³ ne concernent que le volet conjoncturel (24 M€ versés à FAM sur les 85 M€ annoncés), compte tenu du délai nécessaire à l'élaboration du cadre réglementaire régissant ce type d'aide.

Tableau n° 10 : détail des dépenses relatives aux aides de crises entre 2021 et 2024 sur le programme 149 (CP, M€)

Destination des aides	2021	2022	2023	2024
Fonds d'urgence	77	1 058	703	176
Inondations 2023	0	0	1	15
Maladie hémorragique épizootique 2024	0	0	0	50
Tempêtes Ciaran et Domingos Bretagne	0	0	0	19
Viticulture 2024	0	0	0	60
Viticulture Mildiou 2023				20
Trésorerie filière banane	0	0	0	11*
Pyrénées orientales				1*
Grippe aviaire	52	378	456	10
Crise 2020/2021	52	67	0	0
Crise 2021/2022	0	311	79	0

¹³ Ces aides ont été annoncées au sommet de l'élevage qui s'est tenu à Cournon du 1^{er} au 4 octobre 2024.

Destination des aides	2021	2022	2023	2024
Crise 2022/2023	0	0	377	0
Crise 2023/2024	0	0	0	10
<i>Épisodes de gel de printemps</i>	25	148	134	0
Gel 4 au 14 avril 2021	25	143	116	0
Gel d'avril 2022	0	5	18	0
<i>Plan de résilience Ukraine</i>	0	532	32	0
<i>Autres aides hors fonds d'urgence</i>	185	291	247	214
Tempêtes Ciaran et Domingos Bretagne	0	0	0	30*
Arrachage Gironde 2023				20
Aides à la viticulture 2024	0	0	0	0
Prêts bonifiés à la viticulture				2
Filière bio	0	0	97	105
Cerises et noix	0	0	0	3*
Crise porcine	0	155	0	0
Crise ovine (FCO3)				25
Jaunisse de la betterave	59	0	1	0
Aide à la trésorerie				24
Autres	126	136	149	5
<i>Total</i>	262	1 350	950	400

Source : Cour des comptes, d'après MASA

Note : les chiffres marqués par une * ont été fournis par le CBCM.

B - Les crédits de l'action 29 « planification écologique » ont également financé les crises agricoles

L'exercice 2024 est marqué par une programmation qui intègre, en LFI, des crédits significatifs pour la planification écologique, à hauteur de 1 031 M€ AE et 594 M€ en CP. Le suivi de l'exécution budgétaire de ces crédits a été assuré par la création dans la nomenclature budgétaire d'une « Action 29 - Planification écologique », déclinée en 11 sous-actions, comportant la majeure partie des dispositifs de la planification écologique. D'autres dépenses de transition écologiques s'y ajoutent, comme les deux lignes en faveur de l'agriculture

biologique rattachées à des actions différentes (Action 21-06 - Fonds avenir bio et Action 27-04 - Agence bio, avec chacune 5 M€ en AE et CP).

Ces crédits ont été sous-exécutés de 43 % en CP (338 M€). Cela s'explique d'abord par les mesures de redressements budgétaires, avec le surgel complémentaire de juillet 2024 qui a affecté ces crédits pour 207 M€ en AE. De plus, à la demande du ministère chargé du budget, les budgets de certains opérateurs mettant en œuvre la planification écologique n'ont pas été portés à 100 % des crédits votés en LFI 2024.

Les crédits de la planification écologique ont également été redéployés pour financer les aides de crises en l'absence de loi de finances rectificatives. 263 M€ d'AE et 119 M€ de CP qui avaient été gelés et surgelés lors de la mise en réserve initiale puis en juillet 2024, ont été dégelés le 15 décembre pour financer les dépenses de crises ; 71 M€ AE et 77 M€ CP ont été redéployés en cours de gestion par le ministère de l'agriculture pour financer des aides de crises (aides à la trésorerie du secteur de l'agriculture biologique, arrachage viticulture, aides aux éleveurs touchés par la fièvre catarrhale ovine etc.). S'ajoutent 37 M€ des 83 M€ de CP des MAEC Bio, qui restent toutefois rattachés aux actions sur l'agriculture biologique.

La tendance constatée les dernières années se poursuit : les dépenses du programme 149 restent pilotées par les mesures de crise en 2024, bien que celles-ci soient moins fortes que les deux années précédentes.

D'un côté, l'action n° 22 est insuffisamment dotée pour couvrir les dépenses de crises. De l'autre, la provision pour aléas dotée d'un montant de 125 M€ en AE et CP ; est en sur-exécution à 156 M€ en 2024. Elle n'a pas joué son rôle : couvrir le financement des refus d'apurement communautaire (157 M€ en 2024), et *a fortiori* celui des mesures de crise. La sous-budgétisation de la PPA en LFI fait peser un risque croissant sur sa soutenabilité.

Le MASA considère qu'une budgétisation de la sous-action 22-02 « Crises économiques et sanitaires », consisterait à traiter les crises comme des dépenses structurelles et non plus comme des aléas conjoncturels. Il précise que c'est l'anticipation de la gestion du risque qui permettra de réduire la probabilité de la survenue de la crise et d'en limiter ses effets.

L'existence d'un fonds, comme le FNGRA, permet de faire des décaissements *a posteriori* et selon des critères d'indemnisation prédéterminés, ce qui contribue à limiter le problème évoqué par le MASA. En sus, les actions de planification écologique du programme 149 contribuent à apporter une réponse structurelle aux enjeux de la production agricole.

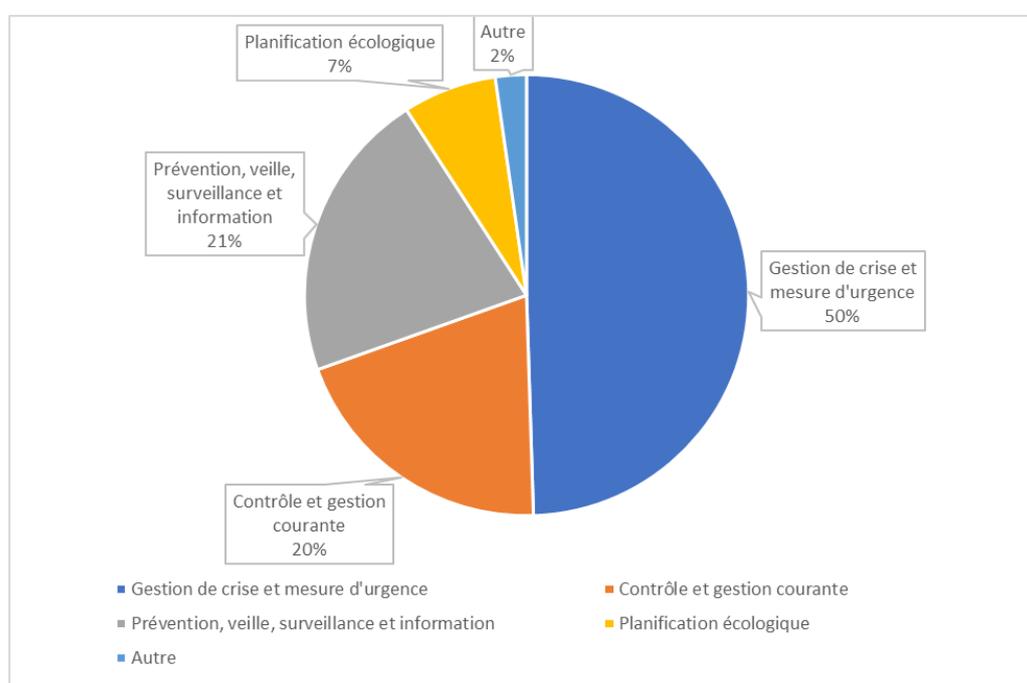
Pourtant en 2024, ces deux actions ont été sous-exécutées et leurs crédits redéployés pour financer les crises. De plus, comme la Cour le soulignait déjà en 2022, il n'y a pas de retour d'expérience sur l'efficacité des dispositifs de crise utilisés et leur impact. La remontée de crédits non utilisés depuis les opérateurs révèle les difficultés de pilotage et de suivi des aides de crises, pour s'assurer de l'atteinte des objectifs poursuivis par chaque dispositif, notamment sur le maintien des exploitations, les effets possiblement désincitatifs sur les filières et les exploitants et l'accompagnement aux transitions en cours.

II - Programme n° 206 : l'efficacité des mesures de prévention

Les crédits du programme 206 pour 2024 sont consacrés à 50 % à la gestion de crise, 21 % à la prévention, la veille, la surveillance et l'information, 20 % au contrôle et à la gestion courante, et 7 % à la planification écologique (cf. graphique n° 17).

À l'échelle du programme les crédits consommés (870 M€) sont proches de ceux de la LFI (906 M€). Toutefois, l'action n° 2, relative aux mesures de crise, a été sous-budgétisée, les crédits de la LFI ne couvrant que 47 % des AE et 51 % des CP consommés durant l'exercice, représentant 48 % des crédits du programme hors titre 2.

Graphique n° 17 : répartition des dépenses exécutées du P206 liées à la gestion des crises, à la prévention, et au contrôle et à la planification écologique



Source : Cour des comptes, d'après MASA

A - L'influenza aviaire sous contrôle grâce à la vaccination

La campagne de vaccination contre l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) s'est poursuivie en 2024 en deux temps touchant principalement les canards d'élevages commerciaux : d'abord la fin de la première campagne d'octobre 2023 à septembre 2024 (95 M€ en 2023), puis le début de la seconde à partir d'octobre 2024 (68 M€ en 2024) portant sur 2024-2025. Ces campagnes de vaccination préventives sont associées à une diminution de l'intensité des crises d'épizooties : 10 foyers en élevage jusqu'à septembre 2024, 17 foyers entre septembre et fin décembre 2024, contre 492 en 2022-2023 et 1 378 en 2021-2022.

B - De nouvelles épizooties, qui ont été maîtrisées

En revanche, 2024 voit une recrudescence de la maladie hémorragique épizootique (MHE) qui touche notamment les bovins. L'obtention d'une autorisation temporaire d'utilisation (ATU) le 6 août 2024 a permis une réaction rapide des autorités, la commande de deux millions de doses vaccinales (7,5 M€) et des vaccinations à compter du 23 septembre 2024.

De même, pour limiter le développement de fièvre catarrhale ovine (FCO) touchant les ovins et les bovins repéré à partir du 5 août 2024, il a été fait quatre commandes de vaccins (27,5 M€ en CP).

C - Un nouveau programme pour la réduction des produits phytopharmaceutiques qui peine à démarrer

Le programme 206 porte aussi une action explicitement tournée vers la planification écologique visant la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques qui s'inscrit dans le programme Ecophyto 2030 du 6 mai 2024. Dotée de 150 M€ en CP, celle-ci est largement sous-exécutée avec 59 M€ de CP consommés à fin 2024¹⁴.

L'année 2024 voit également le transfert effectif et complet de compétences de la police unique de la sécurité sanitaire des aliments (SSA) de la DGCCRF vers la DGAL, impliquant que les contrôles sont faits par des agents de la DGAL et les services déconcentrés. Le MASA porte la responsabilité depuis juin 2022¹⁵. Les objectifs portent sur le renforcement des contrôles (+ 10 % sur les établissements de transformation, + 80 % sur les établissements de remise directe).

En 2024, une certaine maîtrise des foyers des trois maladies sus-mentionnées combinée à des reports de crédits (194 M€ en CP), fonds de concours (35 M€ en CP) arrivés en gestion et la fongibilité entre activités budgétaires ont permis au programme d'absorber les dépenses malgré une sous-budgétisation en LFI 2024 concernant les vaccinations et la surveillance de l'IAHP, du MHE et du FCO. De ce point de vue, l'exercice 2024, comme les trois précédents, reste piloté par les crises, même quand elles sont mieux maîtrisées.

III - La performance

A - Le programme 149 pourrait intégrer des indicateurs confortant la durabilité

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.

¹⁴ Chiffre du fichier Excel AEBE du 14 janvier 2025.

¹⁵ Décret n° 2022-840 du 1^{er} juin 2022 relatif aux attributions du MASA.

Comme la Cour le notait dans la note d'exécution budgétaire 2023 et malgré sa recommandation de 2022, 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. Ainsi, la performance de la gestion des aides agricoles n'est mesurée que par le pourcentage de dossiers (1^{er} 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'ANSÉS dans le programme 206. Alors même que les organismes payeurs produisent un ensemble d'indicateurs d'activité dont certains sont publics ou sont définis dans les contrats d'objectifs et de performance passés avec l'État¹⁶, le ministère ne s'appuie pas sur cet existant pour consolider un indicateur commun. 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 1.2 « *part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U.)* » augmente chaque année du fait de la cible française à 18 % en 2027 inscrit dans le PSN qui a été validée par la Commission européenne en 2022. La cible pour 2024 qui était de 15 % dans le PLF 2024 est revue à la baisse à 12,3 % en PLF 2025¹⁷, rendant difficilement crédible la trajectoire et l'objectif affiché pour la fin du PSN en 2027 malgré le lancement du programme Ambition Bio 2027 le 24 avril 2024 qui vise à relancer une filière désormais confrontée à des déconversions. Plusieurs moyens sont mis en place pour la filière, comme le rehaussement du crédit d'impôt bio porté à 4 500 € jusqu'en 2025 et qui implique une augmentation de la dépense fiscale prévue entre la LFI 2023 et la LFI 2024 de + 43 M€ à son profit, de même le fonds avenir bio a bénéficié d'une ouverture de crédit de 18 M€ en LFI 2024, soit 5 M€ de plus qu'en 2023. L'objectif européen de 25 % de SAU bio à l'horizon 2030 reste inscrit dans la stratégie « de la ferme à la table » et au Plan d'action bio européen de mars 2021.

En complément des surfaces en agriculture biologique, un indicateur portant sur la vulnérabilité ou la résilience des terres agricoles françaises face aux risques environnementaux et sanitaires serait de nature à donner une vision d'ensemble des capacités de production durables de moyen à long terme des sols français.

L'indicateur 1.4 « *récolte de bois rapportée à la production naturelle déduction faite de la mortalité biologique* » est un indicateur de durabilité de la filière forêt-bois. Il ne donne pas d'indications sur l'adaptation de la forêt au changement climatique mais indique en partie sa résilience de court-terme, à horizon de cinq ans¹⁸. Cet indicateur a l'avantage d'être fondé sur des données observées. Le dénominateur intègre la mortalité biologique, qui est « *en augmentation significative depuis 2017* »¹⁹, calculée par l'inventaire forestier de l'IGN et renseigne plus

¹⁶ Le bilan du COP 2019-2023 de FAM suivait un indicateur sur les délais de paiement (p. 6, nouveau COP 2024-2028). Le nouveau COP 2024-28 de FAM a l'objectif d'améliorer la qualité de service que l'on retrouve aussi sur [le site d'un autre opérateur : l'ASP](#).

¹⁷ P.10 PAP P149 PLF 2025.

¹⁸ Le numérateur et le dénominateur sont issues de données lissées sur cinq ans.

¹⁹ Observatoire des forêts françaises, [La santé des forêts se dégrade](#).

directement sur la vulnérabilité. Aucun indicateur ne permet pour l'instant de mesurer le renouvellement forestier en réponse au changement climatique alors que le plan de reboisement issu de France Relance vise le suivi des hectares de forêts reboisés. L'indicateur 2.2 « part des surfaces forestières gérées de façon durable » couvre les forêts des collectivités sous régime forestier et les forêts privées. Il doit s'appuyer sur des référentiels de durabilité robustes, qu'il s'agisse du régime forestier aménagé²⁰ pour les forêts publiques ou du document durable de gestion pour les forêts privées.

B - Le programme 206 change d'indicateur sur les produits phytopharmaceutiques en cours d'exercice

La maquette de performance du programme 206 est inchangée au PLF 2024 mais modifiée au PLF 2025. Elle comporte cependant toujours trois objectifs, six indicateurs et dix sous-indicateurs. Ils portent sur des indicateurs clé pour assurer la sécurité et la qualité sanitaire des aliments qui visent *in fine* ce que les français mangent, ainsi que sur la qualité du service rendu par la DGAL et l'ANSÉS, principal opérateur du programme.

Deux sous-indicateurs portent sur les produits phytopharmaceutiques. Concernant la maîtrise de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, l'indicateur suivant le nombre de doses d'unité (NODU) vendues a été remplacé dès le mois de février 2024 par l'indicateur harmonisé de risque 1 (HRI-1) (cf. Annexe n° 4). Le NODU agricole était en diminution moyenne depuis 2017, ce qui n'était pas le cas de chaque substance active notamment des plus préoccupantes pour la santé humaine, dites « *cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction* » (CMR). Cet indicateur du PLF 2024 ne fait plus l'objet d'un suivi officiel. L'objectif du plan Écophyto II+ était de réduire de 50 % en 2025 les utilisations de doses par rapport à la moyenne 2009-2011. Le nouvel objectif pour 2027 (portant sur les résultats de 2025²¹) de l'indicateur HRI-1 est de réduire de 40 % la valeur de l'indicateur HRI-1 par rapport à la moyenne 2011-2013, sachant que ce dernier pénalise davantage les substances les plus toxiques. Cela inclut la catégorie des « substances non autorisées »²².

Un autre sous-indicateur porte sur les autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits contenant du glyphosate. Suite à l'annonce par la Commission européenne du 16 novembre 2023 du renouvellement de l'autorisation du glyphosate pour dix années supplémentaires²³ (jusqu'au 15 décembre 2033), le sous-indicateur a été prolongé dans le programme 206 en PLF 2025 avec des cibles légèrement inférieures à celles prévalant jusqu'en 2024. En plus de suivre le nombre d'AMM, il serait pertinent d'apporter une information²⁴ concernant les AMM à usage provisoire notamment en indiquant le nombre de jours cumulés d'utilisation de ces AMM avec une vision pluriannuelle afin de s'assurer que leur recours reste

²⁰ Voir Cour des comptes, *L'Office national des forêts (ONF) au défi de la transition écologique*, septembre 2024.

²¹ Les résultats du nouvel indicateur HRI-1 sont publiés avec deux ans de retard contre un pour l'indicateur NODU.

²² L'indicateur est composé de quatre catégories : la catégorie 1 sont les substances à faibles risques, la catégorie 2 sont toutes les substances actives qui ne sont ni à faibles risques ni non autorisées, la catégorie 3 les substances candidates à la substitution et la catégorie 4 les substances non autorisées.

²³ Règlement d'exécution (UE) n° 2023/2660 de la Commission du 28 novembre 2023.

²⁴ Ces AMM sont référencés sur le site du ministère de l'agriculture.

limité, conformément à la loi²⁵. Le recours à ces AMM doit rester une solution palliative et non préventive.

Le renouvellement de ces AMM ne s'est pas accompagné du renouvellement du crédit d'impôt qui favorise les exploitations agricoles n'utilisant pas de produits phytopharmaceutiques, dépense favorable à l'environnement, dont l'incidence budgétaire s'est éteinte en 2024 sans poursuite au PLF 2025²⁶.

Les projets alimentaires territoriaux (PAT) consistent à rapprocher la production agricole durable des lieux de consommation et notamment de la restauration scolaire en application des lois Egalim. Les PAT contribuent a minima à huit des dix objectifs stratégiques (OS) de la PAC 2023-2027 (cf. Annexe n° 5), par exemple en améliorant la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur²⁷. Ils contribuent aussi à l'atteinte de plusieurs objectifs environnementaux et sanitaires : par exemple, l'atténuation au changement climatique, puisqu'ils raccourcissent la chaîne de valeur entre production et consommation ; ou encore la production de produits qualitatifs, comme l'indique le soutien que ces projets ont reçu du plan France Relance et en réponse aux enjeux de la Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC). L'objectif de couverture territoriale est atteint depuis 2022 et pourrait être complété par un objectif visant une augmentation du nombre d'exploitations agricoles partenaires ou la valeur des productions orientées vers des débouchés locaux afin de permettre un passage à une échelle plus ambitieuse du dispositif²⁸. La reconduction de l'objectif en l'état jusqu'en 2027 comme proposé au PLF 2025 ne contribue pas à ce passage à l'échelle, en se limitant à un principe de couverture sans embrasser un objectif quantitatif.

Enfin, les indicateurs et sous-indicateurs mesurant la qualité de service de la DGAL²⁹ ou de l'ANSÉS³⁰ progressent régulièrement.

La mise en place de la nouvelle police sanitaire unique et le transfert effectif au MASA depuis le 1^{er} janvier 2024 pourrait faire l'objet d'un suivi par indicateur.

²⁵ La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) du 13 octobre 2014 charge le MASA de délivrer des AMM d'une durée maximale de 120 jours dans des situations d'urgence phytosanitaire.

²⁶ Pour une comparaison de la performance financière, à partir des charges et des produits, des exploitations agricoles n'utilisant pas les produits phytopharmaceutiques par rapport à celles y ayant recours, voir la synthèse des 10 ans des fermes du réseau DEPHY.

²⁷ Insee, Diversification des activités des exploitations agricoles, février 2024 et cet exemple des Pays de la Loire montrant la finesse des données déjà disponibles.

²⁸ Le nombre d'exploitations ayant comme activité de diversification du revenu la vente en circuit court est suivi par l'Insee dans la revue Agreste, Transformation de l'agriculture et des consommations alimentaires (cf. p.89).

²⁹ Taux d'inspections non conformes ayant donné lieu à une suite administrative ou pénale à 95 % pour la sécurité sanitaire des aliments, 91 % pour la protection des végétaux et 82 M pour la protection animale en 2023 pour une cible globale de 89 % en 2024 ; 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 %.

³⁰ Taux de dossiers d'AMM traités par l'ANSÉS dans les délais réglementaires à 86 % en 2023 pour une cible de 93 % de 2023 à 2027 ; taux de saisines urgentes traitées dans les délais contractuels à 80 % en 2023 pour une cible à 95 % de 2024 à 2027.

C - Un nouvel indicateur de performance du programme 381 à renforcer

Un indicateur de performance a été mis en place en 2023 pour le programme 381. Il mesure le nombre d'heure sous contrat TO-DE par rapport au nombre d'heures salariées de la production agricole. L'objectif de 31 % est basé sur la moyenne constatée de 2015 à 2022. En ce sens, il ne s'agit pas de mesurer une performance du programme mais de suivre la constance de ce ratio dans le temps. Comme l'indique le PAP du PLF 2024 du programme 381, la TO-DE vise « *le maintien de la compétitivité des exploitations agricoles* ». Un indicateur de performance devrait chercher à mesurer la contribution de cette exonération à la compétitivité, le maintien ou la création d'emplois par exemple en comparant la productivité du travail avec et sans le dispositif.

Par ailleurs, une étude de FranceAgriMer de 2021³¹, qui faisait suite à un référé de la Cour des comptes de 2019³², listait les facteurs grevant la compétitivité prix et hors-prix de l'agriculture. Le coût du travail n'apparaissait pas comme un facteur décisif³³. La dernière version du projet de loi de finances pour la sécurité sociale 2025³⁴ adoptée par le Sénat le 17 février 2025 prévoit qu'un rapport évaluant « *précisément le coût pour les finances sociales, l'impact économiques sur les exploitations agricoles ainsi que l'efficacité sur l'emploi des travailleurs* » soit remis au Gouvernement avant le 1^{er} octobre 2025.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. *Recommandation réitérée : réintroduire un indicateur mesurant la performance de la gestion des aides agricoles inscrites au programme 149 (MASA, MCP, 2025) ;*
 4. *Recommandation nouvelle : disposer d'indicateurs dans les projets annuels de performance permettant d'apprécier les résultats attendus et obtenus des programmes (MASA, 2025).*
-

³¹ FranceAgriMer, *Compétitivité des filières agroalimentaires françaises*, juin 2021.

³² Cour des comptes, *Les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires*, référé, mars 2019.

³³ Le rapport indique (p.37) : « l'étude menée par Chambre d'agriculture France montre que le coût du travail ne se révèle pas décisif en termes de compétitivité, l'emploi étant en France surtout fourni par de l'emploi familial non salarié ».

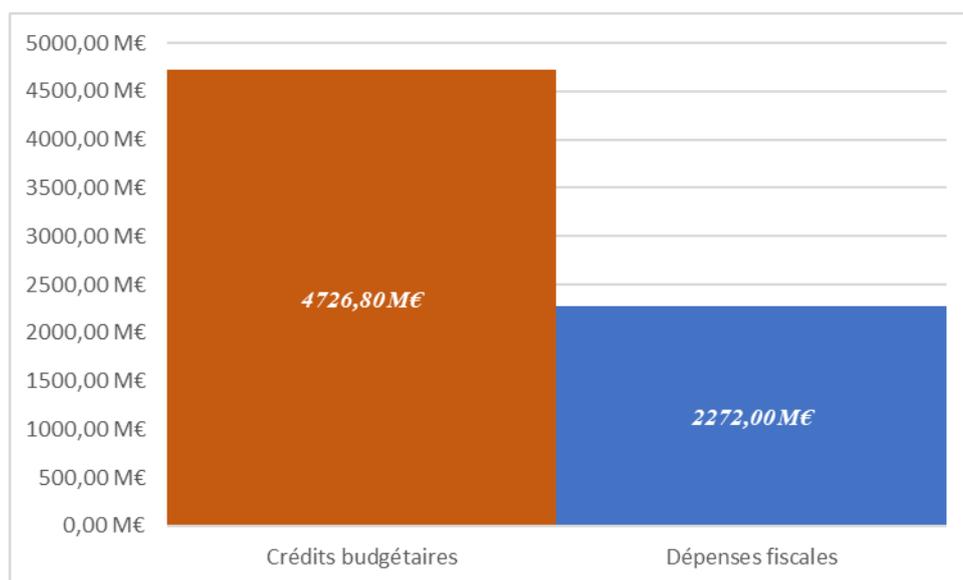
³⁴ III de l'article 8 de la première partie du PLFSS 2025 adopté le 17 février 2025 au Sénat.

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'État à la politique agricole

I - Des dépenses fiscales en légère baisse

Graphique n° 18 : dépenses fiscales et budgétaires de la mission AAFAR en PLF 2024 (en M€)



Source : Cour des comptes

Trente-quatre dépenses fiscales ayant une incidence en 2024³⁵ sont rattachées à la mission AAFAR, exclusivement sur le programme 149, pour un coût total de 2,2 Md€ en PLF 2024. Le chiffrage des dépenses pour 2023 ayant été ramené à 2,3 Md€, l'année 2024 connaît donc une diminution de 3,0 % des dépenses fiscales. 18 dépenses sur les 28 qui relèvent d'impositions

³⁵ Quatre dépenses fiscales ont leur incidence budgétaire qui s'est achevée avant le 1er janvier 2024 ne sont plus référencées en 2024 (source : réponse AAFAR/MASA/réponses n°4/p.22).

d'État sont chiffrées, pour un montant global de 2,16 Md€ (96 %), les 5 % restants (4 dépenses connues sur 6) relevant d'impositions locales.

Une dépense fiscale favorable à l'environnement est en extinction, sa disparition ayant déjà été actée avant 2024, mais son incidence budgétaire augmente entre 2023 et 2024, passant de 85 M€ (en prévision du PLF 2023) à 175 M€ (en prévision du PLF 2025). Sept dépenses sont supérieures à 100 M€, trois inférieures à 1 M€ (contre respectivement cinq et trois en 2023). Huit dépenses fiscales constituent des crédits ou réductions d'impôt, pour un coût global de 375 M€ (contre 315 M€ en 2023)³⁶. Onze sont des exonérations ou dégrèvements de taxe, pour 381 M€ (montant identique à 2023)³⁷. Six dépenses fiscales ne sont pas évaluées par le MASA, le dernier réalisé connu représente 319 M€ en 2023 (contre 247 M€ réalisé en 2022 (chiffre du PLF 2024)).

Quatre dépenses fiscales sont en baisse, pour un total de 68 M€³⁸. Sept dépenses sont en augmentation pour un total de 118 M€³⁹. La hausse la plus importante est celle consécutive aux prévisions de hausse de crédits d'impôt en faveur des entreprises agricoles n'utilisant pas de glyphosate (+ 40 M€).

Plusieurs dépenses fiscales font l'objet d'écarts importants entre prévision et réalisé. C'est le cas du tarif réduit d'accise sur les carburants fossiles pour les travaux agricoles et forestiers qui a fait l'objet d'un écart de 492 M€ entre la prévision du PLF 2024 et celle du PLF 2025 – cette dernière donnant la vision la plus à jour du montant de la dépense fiscale, laquelle ne sera connue de manière définitive qu'avec deux ans de retard (2026). Le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles dites « à haute valeur environnementale » a fait l'objet d'une évaluation anticipée majorée à hauteur de 230 %.

Six dépenses sont classées en fiabilité « bonne », dont la dépense la plus importante de la mission représentant 1,6 Md€ prévue en 2024, défavorables à l'environnement, constituée d'un tarif réduit d'accise sur les carburants fossiles. À l'inverse les dépenses classées en fiabilité « très bonne » représentent 784 M€ en 2024. Comme en 2023, la connaissance du nombre de bénéficiaires reste indéterminée pour treize dispositifs représentant un montant de 247 M€ prévue en 2024.

La dépense fiscale 300101, chiffrée à 191 M€ (168 M€ en 2023), 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. Ce constat amène la Cour à réitérer la recommandation émise dans le cadre de l'analyse budgétaire de la mission pour les années 2020, 2021, 2022 et 2023 à savoir que les efforts de meilleure connaissance des dépenses fiscales devraient s'étendre à celle de leurs bénéficiaires.

³⁶ Chiffres des Voies et moyens, Tome 2, PLF 2024. La réponse de MASA (envoi n° 4 p.29) porte sur 2023 (et ils comptent 5 telles dépenses pour 304 M€ en 2023). La différence vient notamment d'impôts qui sont des « dispositions particulières ».

³⁷ Chiffres des Voies et moyens, Tome 2, PLF 2024. La réponse de MASA (envoi n° 4 p.29) porte sur 2023 (et ils comptent 14 telles dépenses pour 438 M€).

³⁸ Montant de la baisse.

³⁹ Montant de la hausse.

II - Les opérateurs rattachés à la mission

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 au nombre de dix et relèvent du programme 149, exception faite de l'ANSÉS qui relève du programme 206 et l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA) du programme 215.

Les subventions pour charge de service public (SCSP) des opérateurs rattachés à la mission s'élevaient en LFI 2024 à 544,6 M€ et sont portées pour l'essentiel par le programme 149 (468,4 M€). Elles ont représenté 14 % des crédits, hors T2, de la mission, en baisse de huit points par rapport à 2023 qui résulte notamment d'une hausse importante des crédits ouverts en LFI 2024 (cf. *supra*). 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 589,4 M€ en LFI 2024.

Selon les données du ministère, en exécution, les effectifs des différents opérateurs (12 945 ETPT) et la masse salariale associée (928 M€⁴⁰) se comparent au reste de la mission mais avec une composition des catégories d'emploi différentes (11 565 ETPT⁴¹ et 892 M€⁴², chiffres CBCM).

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

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 0,5 % entre la LFI 2023 (593 M€) et la LFI 2024 (589,4 M€). Si on ajoute les autres crédits budgétaires et la fiscalité affectée de la mission AAFAR, le soutien est porté à 756 M€. En ajoutant les financements hors missions et hors ressources propres, le soutien est de 1,7 Md€. Le montant total des seules SCSP notifiées aux opérateurs du programme, net de mise en réserve, s'est finalement élevé à 544,4 M€ soit une augmentation de 4,5 % entre les LFI 2023 et 2024⁴³.

En dehors des SCSP, les opérateurs comme l'Agence Bio ou ODEADOM 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€), de la planification écologique (3,4 M€), de la campagne Bioréflexe (4,8 M€), du plan de relance (2,1 M€) ou ODEADOM au titre du complément national du POSEI France (56,4 M€) et pour l'aide à l'adaptation à la fin des quotas sucriers (38 M€). Par ailleurs, l'ONF a perçu 49,8 M€ au titre de la réalisation des missions d'intérêt général (dispositif de défense des forêts contre les incendies (DFCI), adaptation au changement climatique, renforcer la prévention du risque montagne et du risque dunaire),

⁴⁰ Chiffre de dépenses de personnel des opérateurs (T2) issu du fichier Excel de réponse MASA envoi n° 4 q° 12.4.

⁴¹ Réponse Note CBCM CRG2 p.4 : somme de 6445,2 du P215 et 5120,7 du P206 (0 du P149) en CRG2 2024 (plafond d'emplois). En LFI 2024 : somme de 6655 du P215 et 5158 du P206 (0 du P149) (plafond d'emplois).

⁴² Réponse note CBCM CRG2 p.5 : somme de 514,473 P215 et 377,942 P206 en CRG2 2024. En LFI 2024 : somme de 592 M€ du P215 et 390 M€ du P206 (0 du P149).

⁴³ 521 M€ en LFI 2023, soit une augmentation de 4,5 %.

comme le mentionnait le rapport de la Cour sur l'Office national des forêts et le défi de la transition écologique de septembre 2024.

B - Des taxes affectées stables

Le produit des taxes affectées aux opérateurs de la mission s'établit à 56,9 M€ en 2024, en diminution de 8,3M€ par rapport à 2022, pour un plafond fixé en LFI 2024 à 53,6 M€.

Tableau n° 11 : taxes affectées aux opérateurs de la mission (M€)

	Exécution 2022	Exécution 2023	Plafond LFI 2024	Exécution 2024 (prévision)
<i>Taxes affectées</i>	65,2	57,1	53,6	56,9

Source : Cour des comptes

Les taxes affectées à l'ANSéS continuent de progresser et dépassent 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 (+ 0,6 M€ entre 2023 et 2024) et à la taxe pour l'évaluation et le contrôle de la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes (+ 1,6 M€ entre 2023 et 2024).

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 continue de baisser (- 0,6 M€ entre 2023 et 2024). Pour l'INAO, le droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée continue de baisser (- 0,4 M€).

C - Un plafond d'emplois en augmentation et conforme à la LFI

En LFI 2024, le plafond d'emplois des opérateurs a été augmenté à 13 474 ETPT, correspondant à 60 ETPT de plus qu'en LFI 2023, soit une augmentation de 0,4 %. En exécution et dans le respect de la LFI, l'effectif total des personnels rémunérés sous plafond par les opérateurs a augmenté de 156 ETPT, en passant à 12 945 en 2024.

Tableau n° 12 : effectifs des opérateurs de la mission, variations 2024-2023 (en ETPT)

	LFI 2024	Prévision d'exécution 2024	Variation LFI 2024 - 2023	Variation exécution 2024 - 2023
<i>Agence Bio (GIP-BIO)</i>	20	20	1	1
<i>ANSéS.</i>	1 340	1 340	8	17
<i>ASP</i>	1 752	1 752	25	47
<i>CNPF</i>	330	374	26	44
<i>FAM</i>	965	965	0	4
<i>IFCE</i>	603	603	0	18
<i>INAO</i>	233	233	0	1
<i>INFOMA</i>	6	6	0	2
<i>ODEADOM</i>	41	41	0	4
<i>ONF</i>	8 140	7 661	0	19
Total AAFAR	13 474	12 945	60	156

Source : Cour des comptes, MASA

Les plafonds d'emplois du CNPF, de l'ASP, de l'ANSéS et l'Agence Bio sont en hausse en 2024 par rapport à 2023.

Le plafond d'emplois de l'ASP augmente de 25 ETPT pour lui permettre de renforcer ses compétences internes en matière de systèmes d'information.

Le plafond d'emplois du CNPF progresse de 26 ETPT par rapport à 2023. Cette hausse comptabilise d'une part, un rehaussement du plafond d'emplois de 10 ETPT pour permettre de recruter en CDI une partie du personnel affecté à l'activité conventionnelle de l'établissement qui présente pour partie un caractère pérenne. Et d'autre part, un renforcement à hauteur de 16 ETPT en 2024 compte-tenu de la hausse d'activité du CNPF consécutive aux dispositions de la loi sur les incendies de juillet 2023 qui abaisse notamment le seuil de production obligatoire d'un plan simple de gestion par les propriétaires forestiers.

La masse salariale des dix opérateurs est prévue à 929 M€ en LFI 2024 quasi identique à la prévision d'exécution à 928 M€⁴⁴. Ceci est à comparer aux dépenses de personnel des opérateurs qui s'élevaient en exécution au 31 décembre 2023 à 858 M€ d'après le CBCM.

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. Les opérateurs tels que l'ASP et FAM ont des ressources propres ou des recettes d'opérations non budgétaires conséquentes en part de leur budget global.

⁴⁴ Les budgets initiaux font état de 912 M€ (somme de charges de personnels prévues au budget initial 2024 rapportée dans le jaune opérateurs du PLF 2025). Nous n'avons pas la vision exécutée du CBCM.

Tableau n° 13 : budget des opérateurs en distinguant les crédits AAFAR des autres crédits et ressources (€)

	SCSP AAFAR	Autres crédits AAFAR	Fiscalité affectée AAFAR	Financement hors mission et hors ressources propres	Ressources propres	Autres (6)
Agence Bio	2 795 334	16 430 000	0	6 930 000	413 600	
ASP (1)	125 729 055	37 215 981	14 000 000	73 900 000	156 203 000	13 593 665 689
ANSéS (2)	74 933 739	800 000	26 243 200	64 227 004	5 011 508	103 230 462
CNPF	16 751 418	400 000	9 900 000		2 400 000	6 700 000
FranceAgriMer (3)	93 220 207	7 614 388	0	343 652 691	14 970 767	811 300 536
IFCE	33 042 838	3 700 000	0	6 986 000	18 500 000	
INAO	17 929 191	0	6 800 000		651 000	
INFOMA (4)	1 120 903	200 000	0			
ODEADOM	5 363 707	38 690 000	0	327 020 000	90 000	
ONF (5)	173 592 920	49 800 000		122 486 000	560 730 000	135 213 000
Total	544 479 312	154 450 369	56 943 200	945 201 695	758 969 875	14 650 109 687

Source : Cour des comptes, d'après MASA, CBCM et les derniers budgets rectificatifs des opérateurs. Note :

(1) ASP : les 13 Md€ de la colonne « Autre » sont essentiellement des opérations au nom et pour compte de tiers tirées du BR1 2024 de l'ASP.

(2) ANSéS : les colonnes non-AAFAR sont remplies à partir du BR 2024 de l'ANSéS (réponse MASA) en déduction des colonnes AAFAR.

(3) FAM : les chiffres combinent les notifications et la dernière liasse GBCP de FAM (BR n° 6).

(4) INFOMA : la lettre de notification indique 1 120 903 €. La réponse MASA n° 5 12.3 indique 200 000 € en plus. Le tableau de réponse 12.5 indique 1 321 000 € en SCSP (somme des deux précédentes).

(5) ONF : le SCSP est composée de deux parties : 147,9 M€ de versement compensateur et 25,7 M€ de contribution d'équilibre ; les ressources propres sont constituées notamment de vente de bois domanial, chasse et pêche tandis que les autres ressources sont constituées notamment de produits de ventes groupées et autres produits (dépôts ...).

(6) Autre : ressources essentiellement non budgétaires, calculer pour l'ASP, FAM, ONF et ANSéS à partir des derniers budgets rectificatifs transmis et pour les autres opérateurs comme la différence entre le total des recettes du jaune opérateur et les montants des autres colonnes.

En parallèle, le CBCM note que le niveau de trésorerie des établissements du MASA reste très important, dans un contexte budgétaire tendu, comme le rappellent les remontées de crédits importantes cette année.

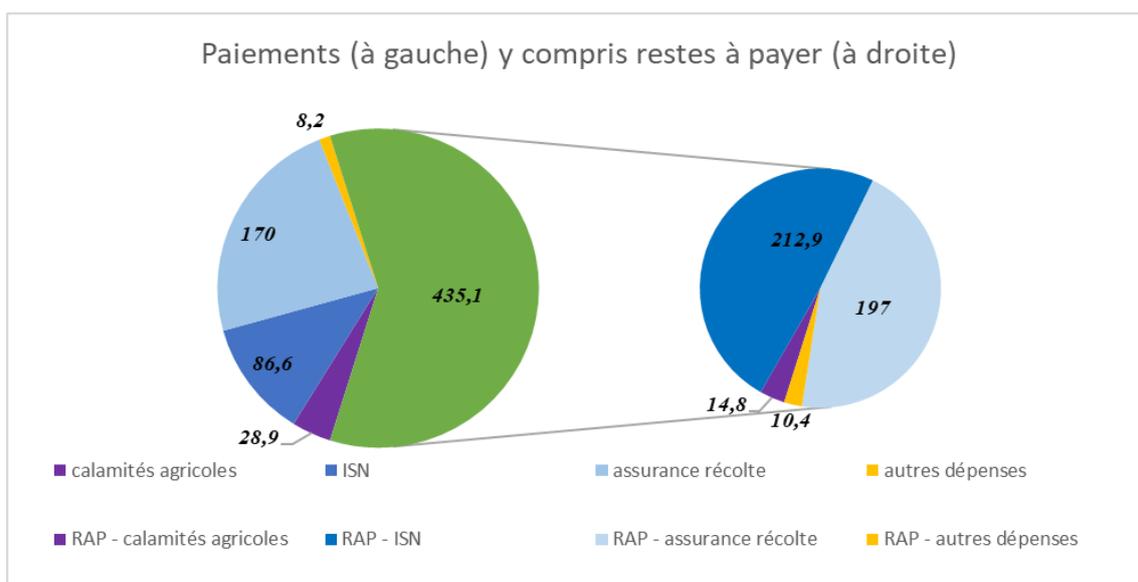
III - Le Fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA)

Le Fonds national de gestion 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 (l'ancien régime) 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)⁴⁵ (cf. Annexe n° 2), 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 275 M€ en provenance du programme 149, inscrits en LFI 2024.

Comme en 2022 et 2023, la participation de l'État a été versée en fin d'année. Seuls 187 M€ ont été versés au fonds sur les 275 M€ inscrits en LFI 2024, la différence étant justifiée par le ministère par la bonne situation financière du fonds en 2023 et le besoin de redéploiement vers la sous-action 22-02 « crises économiques et sanitaires »⁴⁶. Comme les crédits de la planification écologique, la contribution au FNGRA est amputée du fait des difficultés de gestion : ainsi le premier surgel de 39 M€ du 19 février 2024 est imputé en totalité au FNGRA⁴⁷. Les dépenses du FNGRA sur l'exercice (cf. graphique n° 19) sont de 294 M€ en 2024 (contre 234 M€ en 2023). En cette deuxième année de la réforme, les dépenses vers l'ISN sont de 87 M€ en 2024 (contre 21 M€ en 2023). Le FNGRA paie aussi la subvention des primes d'assurance récolte prise en charge à 70 % par le fonds⁴⁸. Elle s'élève en prévisionnel à 170 M€ en 2024 et 197 M€ pour 2025. Les calamités agricoles représentent 29 M€ en 2024⁴⁹.

Graphique n° 19 : dépenses du FNGRA sur 2024 et restes à payer (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après MASA. Note : Les RAP sont les restes à payer.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ P.10-11 du document n° 250, réponse du MASA au CBCM sur le P149 le 01/10/2024. Dans ce courrier, le MASA indique que 221,6 M€ sont prévus en CP (à la place des 275 M€ prévus en LFI).

⁴⁷ Cf. document CBCM « 259_CRG3 PGM 149 ». Ce montant est de 46,01 M€ en AE.

⁴⁸ Prévu aux article L. 361-4 et D. 361-43 et suivants du code rural et la pêche maritime.

⁴⁹ Après un besoin estimé en octobre 2024 de 82,64 M€ en CP (réponse CBCM document n° 259).

Le solde du FNGRA continue d'augmenter depuis 2020 pour atteindre 358 M€ contre 339,1 M€ fin 2023. On note également que les 187 M€ versés par l'État fin 2024 pour couvrir les indemnisations restent inférieurs aux 435 M€ qui correspondent aux restes à payer des années antérieures et aux indemnisations pour calamités agricoles non encore réalisées pour 2024. La situation était au contraire favorable pour les restes à payer de fin de 2022 sur 2023.

Tableau n° 14 : évolution du solde du FNGRA de 2017 à 2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Subvention de l'État (i)</i>	0	75	87,5	150	480	250	110	186,7
<i>Recettes fiscales (ii)</i>	60	60	60	60	60	60	120	120
<i>Restitutions (iii)</i>	1,4	0,9	6	4,5	10,3	5,5	55,7	7,2
<i>Recettes (iv) = (i)+(ii)+(iii)</i>	61,4	135,9	153,5	214,5	550,3	315,5	286,7	313,9
<i>Dépenses (v)</i>	49,2	182,6	154,7	193,7	402,4	221,1	234,1	294 (1)
<i>Résultat (vi) = (iv)-(v)</i>	12,2	46,7	1,2	20,8	147,8	94,4	51,6	19,7
<i>Solde de trésorerie</i>	68,7	22	20,8	41,6	189,4	283,8	339,1	358,8

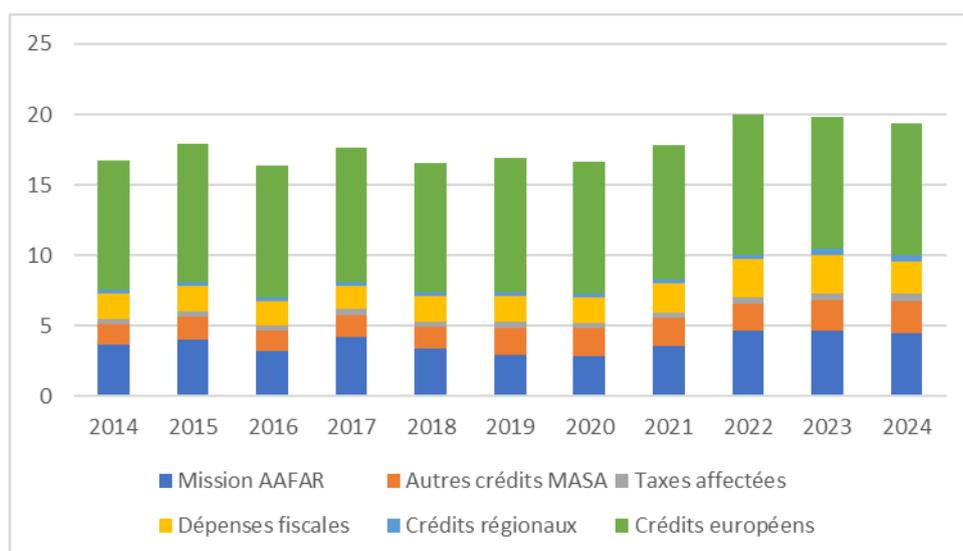
Source : Cour des comptes, d'après données MASA - (1) dont 87 M€ pour l'indemnité de solidarité nationale, 170 M€ de cofinancement assurance récolte et 29 M€ de calamités agricoles.

En 2022 et 2023, 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 ne pas avoir reçu, malgré ses demandes auprès de la DGPE, les informations nécessaires au suivi de trésorerie en cours d'année, mais seulement un tableau final en fin d'année. 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 - L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extra-budgétaire) sur moyenne période

Les dépenses publiques agricoles s'élèvent à 19,4 Md€, en diminution de 2,96 % par rapport à 2023 à périmètre comparable.

Graphique n° 20 : dépenses publiques agricoles 2014-2024 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Liste des abréviations

AMM.....	Autorisation de mise sur le marché
ATU	Autorisation temporaire d'utilisation
ANSéS	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
CMR.....	Cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (substances)
CNPF.....	Centre national de la propriété foncières
DAAF.....	Direction de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DFCI.....	Dispositif de défense des forêts contre les incendies
DRAAF.....	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
EFSA.....	Autorité européenne de sécurité des aliments
FAM.....	FranceAgriMer
FCO.....	Fièvre catarrhale ovine
FNGRA.....	Fonds national de gestion des risques en agriculture
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
Inrae.....	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
MAEC.....	Mesures agroenvironnementales et climatiques
MHE.....	Maladie hémorragique épizootique
ODARC.....	Office du développement agricole et rural de Corse
ODEADOM	Office du développement de l'économie agricole d'Outre-mer
OMS.....	Organisation mondiale de la santé
ONF.....	Office nationale des forêts
PAC.....	Politique agricole commune
PAP.....	Projet annuel de performance
PSN.....	Plan stratégique national
PSU.....	Police sanitaire unique
SCSP.....	Subvention pour charge de service public
SNANC.....	Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat
SSA.....	Sécurité sanitaire des aliments

Annexes

Annexe n° 1 : la réforme de l'assurance récolte par la création de l'indemnisation fondée sur la solidarité nationale 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 Descrozailles⁵⁰, 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 ;

⁵⁰ <http://descrozaille.fr/gestion-risques-agricoles/Rapport-M.Le%20Ministre-F.DESCROZAILLE-avec-annexes-.pdf>

- 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 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° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	En application de l'article 7 de la LOLF, intégrer au sein du programme 149 l'action unique du programme 381	Réponse de la direction du budget	Les crédits des programmes 149 et 381 financent les exonérations des allègements de cotisation des travailleurs agricoles. A ce titre, le principe de spécialité des crédits requiert qu'ils soient financés dans un même programme et il est proposé de maintenir cette recommandation.	Non mise en œuvre
2	Budgéter dans le PLF 2025, l'apurement de la dette contractée par le MASA envers la CCMSA	Réponse de la direction du budget	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
3	Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales en donnant priorité à celles arrivants à échéance	Réponse de la direction du budget	L'effort doit se poursuivre.	Partiellement mise en œuvre
4	Réintroduire un indicateur mesurant la performance des aides agricoles inscrites au programme 149	Réponse de la direction du budget	La performance des aides agricoles peut se mesurer sur les cibles quantitatives des programmes.	Non mise en œuvre

Source : Cour des comptes

Annexe n° 3 : indicateurs sur les produits phytopharmaceutiques

Les produits phytosanitaires ou produits phytopharmaceutiques sont des substances ou des préparations utilisées pour agir notamment contre les mauvaises herbes (herbicides), les champignons (fongicides) les insectes (insecticides) ou influencer le développement des plantes. L'utilisation des produits phytosanitaires dans certaines conditions présente plusieurs dangers reconnus officiellement pour la santé humaine, la biodiversité et l'environnement. Ces risques sont documentés par des autorités comme l'ANSéS, l'INRAE, l'OMS et l'EFSA.

Le nombre de doses d'unités (NODU) était un indicateur officiel suivi par la France via le programme 206 jusqu'au 21 février 2024⁵¹. Il était également suivi dans les plans Ecophyto I, Ecophyto II et Ecophyto II+. Il est calculé⁵² à partir des données de vente des distributeurs de produits phytopharmaceutiques déclarées dans la banque nationale des ventes des distributeurs de produits phytopharmaceutiques (BNV-d) et correspond à la surface qui serait traitée annuellement, avec les produits phytopharmaceutiques vendus au cours d'une année, aux doses maximales homologuées. Il s'exprime en hectare et est rapporté à la surface agricole utile (SAU) française, il correspond au nombre de traitements théoriques appliqués à pleine dose sur une surface d'un hectare.

Une cartographie proposée par le CGDD/SDES disponible sur le site de l'OFB permet de suivre les substances actives vendues par région et département (cf. carte n° 1). Les dernières données disponibles vont de 2009 à 2022 (mis en ligne le 11 juillet 2024).

Le NODU est remplacé par un nouvel indicateur, appelé indicateur harmonisé de risques 1 (HRI-1) suivi dans le programme 206 à partir du PLF 2025 et repris dans la stratégie Ecophyto 2030 publiée le 6 mai 2024. Il s'agit d'un indicateur harmonisé à l'échelle européenne qui classe les substances actives en quatre catégories de dangerosité et leur attribue des coefficients multiplicateurs. Notons que la quatrième catégorie porte sur les substances non-autorisées. Il prend en compte la nocivité des produits phytosanitaires, en affectant un coefficient multiplicateur d'autant plus élevé que le pesticide est plus nocif.

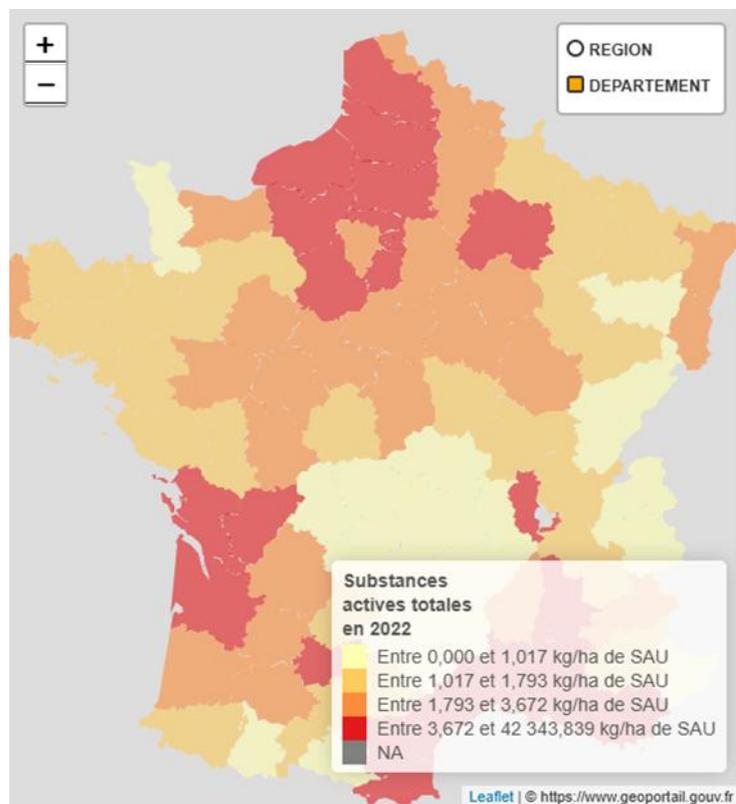
Une différence entre le NODU et le HRI-1 est que le NODU s'affranchit des substitutions de substances actives par de nouvelles substances efficaces à plus faible dose puisque, pour chaque substance, la quantité appliquée est rapportée à une dose unité (DU).

La réglementation classe les substances en fonction de leur toxicité pour la santé et de leur dangerosité pour l'environnement. Elle distingue en particulier des substances préoccupantes voire très préoccupantes pour la santé humaine : les substances « cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction » dites substances CMR. Ces substances sont divisées en deux catégories : les CMR1, dont le potentiel est avéré ou présumé, et les CMR2, dont le potentiel est suspecté.

⁵¹ Conférence de presse du Premier ministre sur la crise agricole, le 21 février 2024.

⁵² La méthodologie est détaillée sur le site du ministère de l'agriculture.

Carte n° 1 : substances actives totales en France métropolitaine en 2022, quantité par hectare de surface agricole utile, par département



Source : Carte du service des données et études statistiques (SDES) du Commissariat général au développement durable (CGDD).

Note : les données de ventes et d'achats sont téléchargeables sur le site BNV-d Traçabilité. Ces données informaient le NODU qui est un indicateur dont le suivi à caractère officiel est arrêté depuis le 21 février 2024 et remplacé par l'indicateur HRI-1.

Annexe n° 4 : les projets alimentaires territoriaux

Issus de la loi d'avenir, de l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, le projet alimentaire territorial (PAT) est un dispositif qui a l'ambition de fédérer les différents acteurs d'un territoire pour faire face aux enjeux de transition agricole, alimentaire et environnementale. En 2021, la loi climat et résilience a introduit la création d'un réseau national des PAT. Trois grandes missions affectées à ce futur réseau ont ainsi été inscrites dans le Code Rural et de la Pêche Maritime, suivi par le portail France PAT :

- Suivre le déploiement des PAT au sein du territoire national ;
- Diffuser les bonnes pratiques et les retours d'expériences au plus proche du terrain ;
- Construire des outils méthodologiques opérationnels.

Les PAT s'inscrivent dans la continuité de plusieurs politiques françaises, notamment la politique agricole commune (PAC), la politique environnementale et la politique sanitaire. Ils contribuent aux lois EGAlim, à la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC). Ils ont bénéficié des financements du plan France Relance.

Ainsi, la nouvelle PAC 2023-2027 comporte dix objectifs stratégiques (OS) sur lesquels la France s'est engagée vis-à-vis de la Commission Européenne avec le plan stratégique national (PSN). Les PAT contribuent à huit à des dix objectifs stratégiques, bien que le nombre limité d'exploitations agricoles partenaires à date en limite la portée.

Tableau n° 15 : rappel des objectifs PSN français 2023-2027

<i>Objectif stratégique PSN</i>	Intitulé PSN
<i>OS-A</i>	Soutenir des revenus agricoles viables et la résilience dans toute l'Union pour améliorer la sécurité alimentaire
<i>OS-C</i>	Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur
<i>OS-D</i>	Contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation de ce dernier, ainsi qu'aux énergies durables
<i>OS-E</i>	Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air
<i>OS-F</i>	Contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages
<i>OS-G</i>	Attirer les jeunes agriculteurs et faciliter le développement des entreprises dans les zones rurales
<i>OS-H</i>	Promouvoir l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales, y compris la bioéconomie et la sylviculture durable.
<i>OS-I</i>	Améliorer la façon dont l'agriculture de l'Union fait face aux nouvelles exigences de la société en matière d'alimentation et de santé, y compris une alimentation sûre nutritive, durable, les déchets alimentaires et de bien-être des animaux
<i>OS-B</i>	Renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité, notamment par une attention accrue accordée à la recherche, à la technologie et à la numérisation
<i>OS-T</i>	Modernisation du secteur en stimulant et en partageant les connaissances, l'innovation et la numérisation dans l'agriculture et dans les zones rurales et en encourageant leur utilisation.

Source : Cour des comptes