



Mission Agriculture,  
alimentation, forêt et affaires  
rurales (AAFAR)

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2016

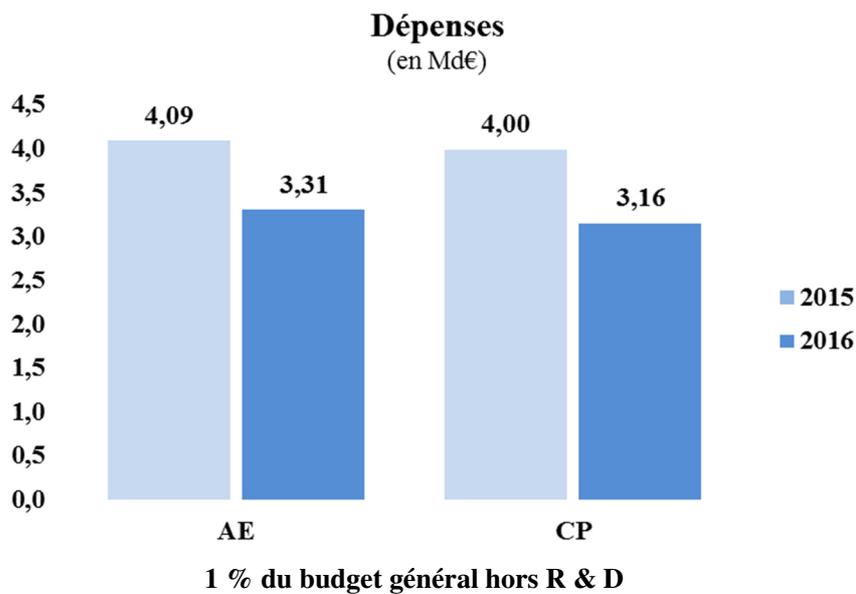
## Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Programme 149 – Forêt

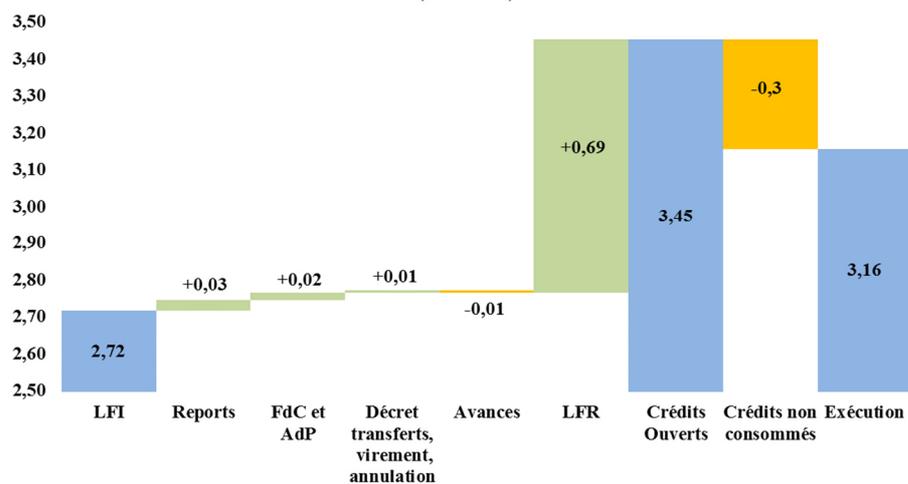
Programme 154 – Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires

Programme 206 – Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation

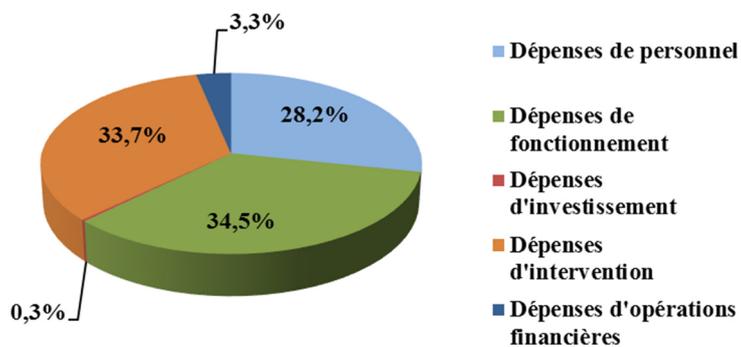
Programme 215 – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture

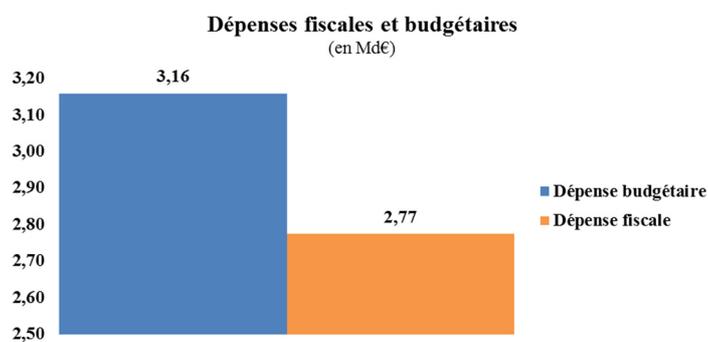


**De la LFI à l'exécution**  
(CP en Md€)



**Les dépenses de la mission par nature**  
(en % des CP)

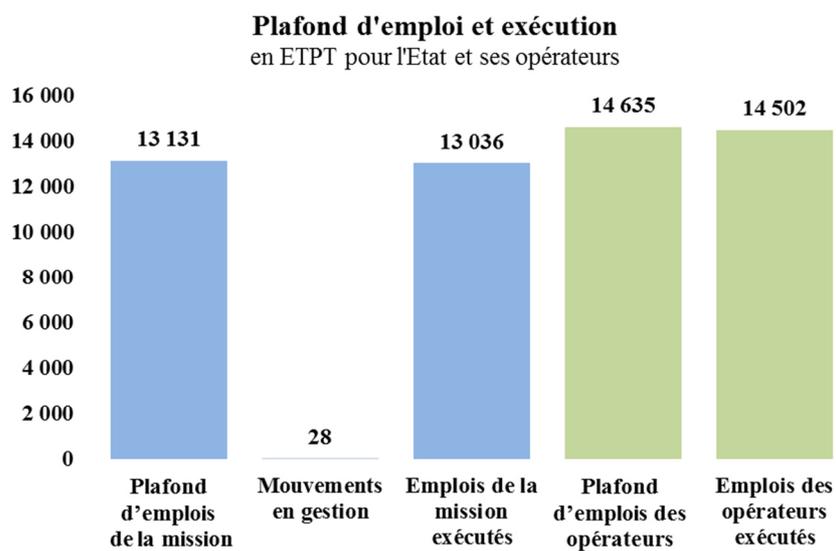




**Nombre de dépenses fiscales : 37**

**Principaux opérateurs :**

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



## Synthèse

### Les principales données de la mission

---

La mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales se compose du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires », du programme 149 « Forêt », du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et du programme support 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

La mission rémunère 12 606 ETPT sous plafond (LFI 2016) et finance 10 opérateurs, dont l'ASP, l'ONF, FranceAgriMer et l'Anses. Elle a été abondée à hauteur de 2,79 Md€ d'AE et de 2,72 Md€ de CP en LFI. L'exécution 2016 s'établit bien au-delà puisque 3,31 Md€ d'AE et 3,16 Md€ de CP ont été consommés. A ces crédits s'ajoutent 2,77 Md€ de dépenses fiscales.

### Les principales observations

---

#### Une exécution 2016 chaotique et tendue

---

Comme en 2015, l'exécution 2016 de la mission AAFAR a été particulièrement tendue : les crédits consommés ont en effet été très supérieurs aux crédits ouverts en LFI (+ 19 % en ce qui concerne les AE et + 16 % en ce qui concerne les CP) ce qui a nécessité l'ouverture de 886 M€ d'AE et 688 M€ de CP en LFR de fin d'année. Cette sur-exécution massive s'explique par une programmation initiale peu sincère et d'autant plus insoutenable que les crédits ouverts en LFI sont en forte diminution par rapport à 2015. Cette baisse s'explique notamment par l'absence de budgétisation de certaines lignes (FNGRA, refus d'apurement, fonds d'allègement des charges) ou par des sous-budgétisations importantes sur d'autres lignes (dépenses sanitaires, TO-DE, intervention des offices). Le programme 154 à lui seul a dépassé la LFI de 459 M€ en AE et 399 M€ en CP. Des difficultés de trésorerie ont en outre conduit au report de certaines dépenses en fin d'exercice, voire sur 2017.

L'exécution 2016 diminue très sensiblement par rapport à 2015 (-19,3 % en AE et - 21 % en CP) mais ces évolutions sont artificielles. Elles s'expliquent en effet par le paiement anticipé, fin 2015, de la tranche 2016 des refus d'apurement (300 M€) et par le report sur 2017 de plusieurs dépenses d'intervention (dont 256 M€ pour l'ICHN). Ces différents éléments remettent à la fois en cause le principe d'annualité et de sincérité. La soutenabilité de la mission est donc à retrouver.

### La problématique récurrente des refus d'apurement

Comme en 2015, les sommes exigibles au titre des refus d'apurement communautaire continuent de peser lourdement sur l'équilibre et la soutenabilité de la mission. Après 812,4 M€ payés en 2015 (dont 300 M€ qui auraient dû l'être au titre de 2016), 357,5 M€ l'ont été cette année au titre des décisions *ad hoc* 47, 49, 50 et 51. Le reliquat de la tranche 2016 de la décision *ad hoc* 47, soit 59,4 M€, n'a par ailleurs pas été inscrit en LFI et l'intégralité du montant de 357,5 M€, imputé en dépenses de fonctionnement sur le programme 154, a été réglée en LFR.

Ces montants sont en augmentation sensible depuis 2014, même si les décisions notifiées peuvent concerner des exercices remontant jusqu'à 2009. La probabilité de notification de nouvelles décisions devrait donc continuer de peser sur la soutenabilité de la mission AAFAR.

### Des difficultés de pilotage des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention de la mission s'élèvent à 1 218,2 Md€ en AE et à 1 065,6 M€ en CP, soit 34 % de l'ensemble des crédits. Si ces dépenses sont en diminution de près de 27 % par rapport à 2015, cette baisse s'explique en grande partie par des reports sur 2017 de plusieurs dépenses. Le programme 154 connaît tout de même une exécution tendue, avec un dépassement de la LFI de 33 % en AE et 32 % en CP. Elle s'explique notamment par la poursuite et le renforcement du plan de soutien à l'élevage et du pacte de consolidation et de refinancement des exploitations agricoles, qui n'avaient pas fait l'objet d'ouvertures de crédits en LFI. Comme en 2015, le FNGRA n'a pas non plus fait l'objet d'ouvertures de crédits en LFI, et a été sollicité à hauteur de 81 M€. Enfin, le dispositif d'allègements de charges pour les travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi (TO-DE) poursuit son dérapage, avec une consommation de 470 M€ contre 391 M€ ouverts en LFI. Les difficultés de pilotage du TO-DE pèsent lourdement sur la mission

### Une hausse des dépenses de fonctionnement des opérateurs

---

Les subventions versées aux opérateurs représentent 27 % des crédits ouverts pour la mission, même si, en exécution, ces crédits diminuent de 6,5 % par rapport à 2015. Leur masse salariale (922,3 M€) progresse de 0,7 % par rapport à 2015, en dépit d'un schéma d'emploi prévoyant – 309 ETP entre 2015 et 2016. Leur masse salariale dépasse désormais les crédits de titre 2 de la mission. Si le MAAF assure un suivi assez serré des opérateurs de la mission, plusieurs d'entre eux présentent des dépenses de fonctionnement en hausse sensible par rapport à 2015. Ces dépenses augmentent globalement de 5 %, dont 3 % pour l'Anses et l'IFCE, 4 % pour l'ONF et surtout 13 % pour l'ASP.

### Les recommandations de la Cour

---

#### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

---

Le MAAF n'a que très partiellement mis en œuvre les recommandations formulées par la Cour au titre de l'exercice 2015 (une mise en œuvre partielle, deux absences de mise en œuvre).

En effet, la loi de finances initiale pour 2016 n'a pas inscrit la tranche 2016 des refus d'apurement prononcés à l'encontre de la France au titre de la décision *ad hoc* 47. Cette charge était pourtant certaine. En outre, le programme 154 est toujours adopté en anticipant la levée de la réserve de précaution (dégel intégral en 2016, indépendamment des reports de charges et de crédits sur 2017). Enfin, l'évaluation des dépenses fiscales demeure partielle et insuffisamment systématique. En 2016, seuls 4 dispositifs ont été évalués.

#### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

---

**Recommandation n°1** : Inscrire en lois de finances initiales les décisions de refus d'apurement connues au moment de leur élaboration.

**Recommandation n°2** : Réviser les modalités d'évaluation des dispositifs d'allègements de charge et procéder à un rebasage du dispositif TO-DE.

**Recommandation n° 3 :** Généraliser l'évaluation des dépenses fiscales et tirer les conséquences de ces évaluations (recommandation réitérée).

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

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>10</b>
<b>1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE .....</b>	<b>11</b>
1.1 La programmation des crédits : des économies en trompe l'œil .....	11
1.2 Une gestion infra-annuelle très tendue .....	14
1.3 Une diminution artificielle de la dépense .....	17
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	18
<b>2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....</b>	<b>21</b>
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	21
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement .....	22
2.3 Les dépenses d'intervention .....	23
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opération financières ...	26
2.5 Le financement des opérateurs .....	27
2.6 Les programmes d'investissement d'avenir .....	31
2.7 Les dépenses fiscales.....	31
<b>3 LA QUALITE DE LA GESTION.....</b>	<b>34</b>
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	34
3.2 La démarche de performance .....	35
<b>4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>38</b>
A. Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	38
B. Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016 .....	38

## Introduction

LFI : 2,79 Md€ AE ; 2,72 Md€ CP ;  
Crédits ouverts : 3,73 Md€ AE ; 3,45 Md€ CP  
Exécution : 3,31 Md€ AE ; 3,16 Md€ CP  
Dépenses fiscales : 37 - Montant estimé : 2,88 Md€  
Plafond d'emplois en ETPT : 12 606 ; Exécution : 13 036.  
Opérateurs : 10 rattachés à la mission ; Plafond d'emplois : 14 456 ;  
exécution : non disponible (2016)

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

- le programme 154 - *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* (1,37 Md€ d'AE et 1,28 M de CP en LFI 2016) ;
- le programme 149 - *Forêt* (276 M€ d'AE et 289 M€ de CP) ;
- le programme 206 - *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* (487 M€ d'AE et 486 M€ de CP) ;
- le programme support 215 - *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* (658 M€ d'AE et 662 M€ de CP).

Les crédits de la mission ne représentent qu'une part minoritaire des concours publics à l'agriculture. S'y ajoutent ceux de l'Union européenne (9 Md€), des dépenses fiscales évaluées à 2,77 Md€ et les mesures d'allègements de cotisations sociales non rattachées à la mission en 2016 mais qui le seront en 2017 (0,47 Md€).

La réforme de la politique agricole commune a permis à la mission de réaliser des économies, par la prise en charge par le budget européen de certains dispositifs et une amélioration des taux de cofinancement communautaire pour d'autres. La mission reste toutefois marquée par l'occurrence de crises, qui continuent de peser sur son exécution : crise de l'élevage (renforcement du plan de soutien à l'élevage en janvier 2016), crises sanitaires (influenza aviaire, FCO) ou crise climatique (sécheresse, inondations). L'équilibre de la mission est également lourdement impacté par les refus d'apurement, en particulier par la décision ad hoc 47 qui a contraint la France à rembourser 1 078 M€ entre 2015 et 2017.

# 1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

## 1.1 La programmation des crédits : des économies en trompe l'œil

### 1.1.1 Des ouvertures en diminution par rapport à 2015

Les crédits ouverts en LFI diminuent sensiblement par rapport à 2015. Hors crédits de titre 2, les autorisations d'engagement (AE) diminuent de 11,8 % tandis que les crédits de paiements (CP) diminuent de 7,4 % par rapport à 2015. Si tous les programmes de la mission participent de cette baisse, les programmes 149 et 215 y contribuent dans une moindre mesure. Le programme 149 avait déjà connu, au cours des exercices précédents, une baisse sensible des ouvertures de crédits, tandis que les dépenses du 215 apparaissent plus contraintes.

La baisse des ouvertures de crédits est plus notable sur le programme 154, qui avait pourtant fait l'objet d'une exécution tendue en 2015 : les AE baissent de 15,5 % (-257,1 M€) tandis que les CP baissent de 9,4 % (-149,1 M€). Le programme 206, qui avait également fait l'objet de surconsommations en 2015 présente une diminution de 4,3 % des AE et CP ouverts en 2016, toujours hors titre 2.

**Tableau n° 1 : Tableau de passage de la LFI 2015 à la LFI 2016**

CP en M€	LFI 2015	Mesures de périmètre et de transfert	Tendanciel €	Tendanciel %	Mesures nouvelles	LFI 2016
T2 hors CAS	ND	ND	ND	ND	ND	ND
CAS pensions	ND	ND	ND	ND	ND	ND
HT2	2 006,3	2,5	-117,5	0,0	4,4	1 893,7
P149	292,2		- 2,8	0,0		289,4
P154	1 412,1	2,0	- 132,4	0,1		1 279,6
P206	209,3	0,0	13,3	0,1	4,4	200,3
P215	92,8	0,5	4,4	0,0		97,7
<b>Total mission</b>	<b>2 006,3</b>	<b>2,5</b>	<b>- 117,5</b>	<b>0,0</b>	<b>4,4</b>	<b>1 893,7</b>

Source : MAAF

Cette tendance ne s'explique que très marginalement par une évolution dans le périmètre de la mission (2,5 M€ d'AE et de CP en 2016). Par ailleurs, seule une très faible part de cette baisse s'explique par des économies structurelles et pérennes : si c'est le cas de la diminution des moyens alloués aux opérateurs (-16 M€ pour le programme 154 et -1,2 M€ sur le 206) ou de l'économie réalisée sur les aides à l'assurance récolte en raison du rehaussement des taux de cofinancement européens (-24,3 M€), le solde s'explique majoritairement par des économies non reconductibles ou des sous-budgétisations manifestes (*cf infra*).

Ainsi, plusieurs lignes n'ont pas été abondées en LFI 2016 en raison de dépenses faites par anticipation en 2015 : part de crédits MAEC engagés en 2015<sup>1</sup> (- 225 M€ d'ouvertures d'AE) ou crédits liés aux prêts bonifiés payés en 2015 dans le cadre de la fin de la programmation FEADER (-53,7 M€ de CP pour les aides à l'installation). C'est surtout le cas des refus d'apurement, dont une partie de la tranche 2016 de la décision *ad hoc* 47 avait été payée par anticipation en LFR pour 2015 (*cf. infra*).

La diminution des ouvertures sur le programme 206 s'explique quant à elle par un contexte sanitaire plus favorable au moment des derniers arbitrages du PLF pour 2016.

### 1.1.2 Des hypothèses de budgétisation contestables

Cette programmation apparaît à la fois peu sincère et peu soutenable. En effet, et comme en 2015, la LFI pour 2016 n'a prévu aucune ouverture de crédits au titre de dépenses prévisibles et, pour certaines, inéluctables. C'est en particulier le cas des refus d'apurement, qui ne font toujours pas l'objet d'ouvertures en LFI en dépit d'un caractère certain. La décision *ad hoc* 47 a en effet été notifiée à la France en 2015, pour un montant de 1 078 M€ qui a fait l'objet d'un échéancier négocié avec la Commission. Si 300 des 359,4 M€ de la tranche 2016 ont été payés par anticipation en 2015, le reliquat (59,4 M€) n'a pas été ouvert en LFI 2016 et a fait l'objet, comme les exercices précédents, d'une ouverture de crédits en LFR pour 2016. La tranche 2017 n'a d'ailleurs pas été inscrite non plus en LFI pour 2017 (*cf. annexe n°1*).

C'est également le cas du FNGRA, qui depuis plusieurs années n'est pas abondé en LFI et dont le fonds de roulement a été prélevé à hauteur de 255 M€ en LFR 2015. La LFI 2016 a quant à elle réduit de moitié (de 11 % à 5,5 %) le taux de la contribution additionnelle pesant sur les conventions

---

<sup>1</sup> La majorité des contrats devaient être engagée dès 2015 en première année de la programmation 2015-2020 du développement rural, après une fin en 2014 de tous les contrats MAE (dernière année de la programmation précédente).

d'assurance des agriculteurs. Le caractère aléatoire des dépenses d'indemnisation, avancé par le MAAF pour justifier l'absence d'ouvertures, apparaît discutable compte tenu de l'apparition ou de la récurrence de crises en 2015 et qui ont continué de produire leurs effets en 2016 (sécheresse). Sur le programme 206, c'est enfin le cas des crédits relatifs au contentieux sur les retraites des vétérinaires sanitaires, dont le stock de dossier pendants et la capacité annuelle à les traiter sont désormais bien identifiés<sup>2</sup>.

D'autres dépenses ont en outre fait l'objet d'une budgétisation initiale contestable, avec des enveloppes en AE et CP manifestement sous estimées. C'est principalement le cas sur le programme 154, pour lequel le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) avait émis un avis défavorable en raison de son caractère non soutenable. Sur ce programme, et avant même les annonces relatives au plan de soutien à l'élevage de janvier 2016, les impasses identifiées se montaient à 732 M€ d'AE et 794 M€ de CP.

La programmation du 206 a également reçu un avis défavorable, les impasses budgétaires ayant été évaluées à 91,4 M€ d'AE et de CP, compte tenu de la résurgence des risques sanitaires et de l'impossibilité de redéploiement à partir des autres programmes de la mission.

---

<sup>2</sup> Voir rapport décret d'avance 2016.

## 1.2 Une gestion infra-annuelle très tendue

Tableau n° 2 : Synthèse de la gestion des crédits 2016 de la mission

(en M€)	Programme 154		Programme 149		Programme 206		Programme 215		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI</b>	<b>1 366,15</b>	<b>1 279,61</b>	<b>276,15</b>	<b>289,38</b>	<b>487,16</b>	<b>485,85</b>	<b>658,01</b>	<b>662,36</b>	<b>2 787,47</b>	<b>2 717,19</b>
<b>LFR</b>	885,99	688,24	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,07	-0,07	885,92	688,17
<b>Total des mouvements de crédits, dont :</b>										
<i>reports</i>	1,75	13,08	0,79	0,01	9,23	12,86	5,52	1,79	17,30	27,74
<i>virements</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,70	0,70	5,10	5,10	5,80	5,80
<i>transferts</i>	0,11	0,11	0,26	0,26	0,41	0,41	1,13	1,13	1,91	1,91
<i>décrets d'avances</i>	-38,15	-30,00	-21,67	-36,10	63,28	53,12	6,02	5,67	9,47	-7,30
<b>Fonds de concours et attr. produits</b>	0,00	0,00	0,20	0,20	2,46	2,46	11,65	11,65	14,31	14,31
<b>Total des crédits disponibles</b>	2 215,84	1 951,04	255,73	253,75	563,24	555,40	687,68	687,95	3 722,49	3 448,14
<b>Crédits consommés</b>	<b>1 824,89</b>	<b>1 678,74</b>	<b>246,49</b>	<b>244,95</b>	<b>556,57</b>	<b>551,02</b>	<b>678,68</b>	<b>682,71</b>	<b>3 306,62</b>	<b>3 157,41</b>

Source : MAAF

### 1.2.1 Une LFI très largement sur-exécutée.

L'exécution 2016 se caractérise par une consommation d'AE et de CP très largement supérieure aux ouvertures de crédits en LFI : +519,2 M€ d'AE et + 440,2 M€ de CP soit respectivement 18,6 % et 16,2 % des AE et CP ouverts en LFI. En tenant compte de la baisse de 7 points des cotisations maladie pour les exploitants agricoles<sup>3</sup>, qui sera rattachée à la mission en 2017, la sur-exécution s'établirait à +989,2 M€ d'AE et +910,2 M€ de CP.

Les points de tension concernent en particulier le programme 154, dont la programmation initiale était, comme indiqué *supra*, insoutenable.

<sup>3</sup> Cette baisse a été compensée à la CNAM par un relèvement du taux de TVA affecté à cette caisse (passé de 7,19 à 7,49 % en LFR pour 2016). Cette compensation sera rattachée à la mission AAFAR (nouveau programme 149, qui fusionnera les programmes 149 et 154 actuels) en 2017.

Les annonces intervenues en cours de gestion, notamment la poursuite du plan de soutien à l'élevage (janvier 2016), le pacte de consolidation et de refinancement des exploitations agricoles (octobre 2016), les mesures d'indemnisation de la FCO ou de l'influenza aviaire (automne 2016) ainsi que le règlement des refus d'apurement ont contribué à une sur-exécution de 458,8 M€ d'AE et 399,1 M€ de CP. Les risques de dérapage se sont matérialisés sur les dispositifs sous-budgétisés, notamment le TO-DE (+79 M€ en AE et CP) et, a fortiori, sur ceux qui n'avaient pas été budgétisés (mesures contre l'influenza aviaire, FNGRA, fonds d'allègement des charges et refus d'apurement, y compris les nouvelles décisions notifiées en 2016).

Pour la seconde année consécutive, le programme 206 a également connu une exécution tendue : + 69,4 M€ d'AE et + 65,2 M€ de CP par rapport aux crédits ouverts en LFI. La gestion des crises sanitaires liées à la fièvre catarrhale ovine et à l'influenza aviaire a eu pour conséquence une sur-exécution à hauteur de 51,4 M€ en AE et 47,2 M€ en CP des crédits dédiés à la gestion des maladies animales (hors ESST) et des plans d'urgence.

La LFI a été légèrement dépassée en ce qui concerne les crédits de titre 2 (891,7 M€ consommés contre 859,9 M€ ouverts). Cette sur-exécution s'explique principalement par les dépenses de personnel, entraînées par les crises sanitaires, et le contentieux relatif aux retraites vétérinaires (206) ainsi que par la poursuite, non prévue initialement, du plan FEAGA (215).

### **1.2.2 Un schéma de fin de gestion « chaotique »**

La mise en réserve a été calculée en appliquant les taux de droit commun. Quelques exonérations de gel ont été réalisées<sup>4</sup> et ont conduit au report du gel correspondant sur d'autres lignes du même programme. Seuls les programmes 149 et 206 n'ont pas enregistré de libération de la réserve de précaution en cours d'exercice. Le programme 149 a notamment vu l'intégralité des crédits mis en réserve annulée (20 M€ de CP). En revanche, et comme pour les années précédentes, le schéma de fin de gestion a impliqué la levée totale de la mise en réserve sur le programme

---

<sup>4</sup> Programme 154 : actions internationales, politique de la qualité, formation et information des syndicats agricoles, autres soutiens aux syndicats et PMPOA (en AE) et exonération partielle de gel pour les Offices intervention ; programme 215 : gestion immobilière de l'administration centrale et des services déconcentrés, actions sanitaires et sociales, formation continue des services déconcentrés et frais judiciaires, exonération partielle pour l'INFOMA.

154. Le programme 215 a quant à lui bénéficié d'une levée de la réserve de précaution, à hauteur de 0,73 M€ et de 2,87 M€ pour les crédits de titre 2 (soit 100 %).

**Tableau n° 3 : Gestion de la réserve de précaution (HT2)**

en M€ (HT2)	Prog 149*		Prog 154*		Prog 206		Prog 215		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>GEL INITIAL</b>	9,1	9,6	97,9	102,8	12,9	12,8	5,2	5,6	125,1	130,7
<b>Crédits surgelés</b>	4,6	17,3		156,4	4,2	14,4	0,75	0,76	9,53	188,9
<b>Crédits annulés</b>	- 3,7	-20,0			-17,1	-27,2	-5,2	-5,6	-36,0	-52,8
<b>Crédits restitués</b>			-97,9				-0,7	-0,7	-98,6	-0,7
<b>Solde *</b>	-	<b>6,9</b>		<b>259,2</b>		<b>0,04</b>	-	<b>0,01</b>	-	<b>266,1</b>

Source : MAAF. Pour les programmes 149 et 154, le solde des crédits restants sont reportés en 2017.

Les impasses identifiées en cours de gestion ont été majoritairement financées par des ouvertures de crédits en décret d'avance et surtout en LFR de fin d'année pour le programme 154. Les crédits ouverts en gestion représentent 32 % des AE et 25 % des CP ouverts en LFI.

Le programme 206 a bénéficié de plusieurs ouvertures de crédits en décret d'avance, soit 21,9 M€ d'AE et CP de titre 2 (mesures de contrôle sanitaire et indemnisation du contentieux relatif aux retraites vétérinaires) et 58,5 M€ au titre des dépenses nécessaires à la gestion des crises sanitaires. Le programme 154 est quant à lui le seul programme de la mission à avoir bénéficié d'ouvertures en LFR, pour un montant de 885,9 M€ d'AE et 688,2 M€ de CP.

Le schéma de fin de gestion a également été caractérisé par des difficultés de trésorerie du programme 154. Le financement des impasses les plus urgentes (FAC, dépenses d'intervention au titre de l'influenza aviaire, FNGRA et apurements communautaires) n'a pu être assuré que

grâce au surgel d'autres dispositifs en début d'exercice, et dont les lignes n'ont été reconstituées qu'en LFR (TO-DE et ICHN)<sup>5</sup>.

## 1.3 Une diminution artificielle de la dépense

### 1.3.1 Une exécution en baisse par rapport à 2015

En dépit des dépassements de crédits observés sur de nombreux postes, l'exécution 2016 s'établit à un niveau inférieur à l'exécution 2015, puisque les AE diminuent de 19,3 % et les CP de 21 %. La plus forte diminution concerne le programme 154, avec une baisse de 777 M€ en AE et 838 M€ en CP, soit respectivement - 29,8 et -33,3 %.

Cette évolution doit cependant être largement nuancée. Elle s'explique, d'une part, par le paiement anticipé, en 2015, de la tranche 2016 des refus d'apurements (soit 300 M€), d'autre part, par le report de charge sur 2017 de nombreuses dépenses d'intervention. Ces reports, notamment consécutifs à la mise en place tardive de la réforme de la PAC, sont significatifs : ils concernent l'ICHN (256 M€, avec report des crédits), la crise laitière et viande bovine (49 M€ en AE), les indemnités des producteurs de cerises (5 M€ en AE), le complément du fonds de garantie BPI Financement (50 M€ en AE) et une partie de la SCSP de l'IFCE (3M€).

En tenant compte de ces retraitements, l'exécution 2016 devrait être en augmentation de 4,9 % par rapport à 2015 en AE et en augmentation de 0,9 % en CP. Cette augmentation est de 8,1 % en AE pour le programme 154 et de 0,9 % en CP. Seuls les programmes 149 et 215 enregistrent une exécution en diminution effective par rapport à 2015. Le programme 206 présente une augmentation de 9,1 % en AE et de 8,9 % en CP.

### 1.3.2 La LPFP n'est pas respectée

La trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2014-2019 n'a pas été respectée. En effet, celle-ci prévoyait, pour la mission AAFAR, une norme fixée à 2,80 Md€ pour 2016, hors charges de la dette. L'exécution 2016 (3,16 Md€ moins

---

<sup>5</sup> La totalité des crédits TO/DE a ainsi été bloquée *de facto* et consommée pour payer les dépenses liées à la crise aviaire, au FNGRA sécheresse ou au FAC. Une partie des crédits ICHN a été mobilisée pour le financement des mesures agro-environnementales et la 1<sup>ère</sup> tranche des refus d'apurements communautaires. Ces deux lignes de crédits ont été reconstituées par la LFR de fin d'année, dont une partie des ouvertures (197,7 M€ en AE) ont été maintenues sur le programme en fin de gestion et reportées sur 2017 au titre du paiement de l'ICHN.

0,24 Md€ au titre du CAS pension et 0,02 Md€ au titre des fonds de concours et attributions de produit, soit 2,90 Md€) dépasse donc la norme de dépense de 3,6 %. Cette exécution ne tient toutefois pas compte des reports de charges sur 2017 ou des charges payées par anticipation en 2015.

<b>En CP (Md€)</b>	<b>2016</b>
<i>Norme LPFP (a)</i>	<b>2,80</b>
<i>Périmètre et transferts (b)</i>	<b>-0,03</b>
Norme LPFP format 2016 (I=a+b)	<b>2,77</b>
<i>Exécution 2016 (c)</i>	<b>3,16</b>
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	<b>0,02</b>
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	<b>0,24</b>
Exécution 2016 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	<b>2,90</b>
<b>Écart Exécution-LPFP (III=I-II)</b>	<b>0,13</b>

Source : MAAF

## 1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

La soutenabilité de la mission AAFAR est très largement obérée par les impasses récurrentes dans la programmation, notamment en ce qui concerne les refus d'apurement ou les difficultés de pilotage liées à certaines dépenses d'intervention (TO-DE notamment).

À court terme, les reports de charge de 2016 sur 2017 apparaissent les plus importants sur les programmes 154 et 206. Ils font peser un risque d'insoutenabilité immédiat sur ces programmes pour l'exercice 2017. En ce qui concerne le 154, à des reports de charges devenus récurrents (Indemnité viagère de départ pour 25,1 M€<sup>6</sup> ; TO-DE pour 79,4 M€<sup>7</sup>) s'ajoutent de nouveaux reports qui sont la conséquence de l'exécution 2016 tendue. Ces nouveaux reports s'établissent à 152,9 M€ d'AE (36 M€ au

<sup>6</sup> Le paiement de l'IVD entraîne un report de charge devenu structurel : en 2016, un montant de 27.38 M€ a été versé par l'ASP à la CCMSA. Au vu des dépenses estimées pour 2016 par la MSA (soit 24,89 M€) et du report de charges 2015 sur 2016 (soit, 27,6 M€), le report estimé de 2016 sur 2017 s'élève à 27,5 M€.

<sup>7</sup> Dette du MAAF envers la MSA au 31/12/2016. Le montant au titre de 2015 était de 74,3 M€.

titre de l'influenza aviaire, 49,9 M€ au titre de la crise laitière, 48 M€ au titre des MAEC ou 15 M€ au titre de la FCO). Ces AE ouvertes en 2016 n'avaient pas fait l'objet d'ouvertures de CP : ce report transfère donc les impasses sur 2017. Il faut enfin noter le report de charge concernant l'ICHN (256 M€ en AE et CP) mais dont les crédits ont été surgelés en 2016 et reportés sur 2017. Concernant le programme 206, les reports de charge s'établissent à 14,8 M€ en AE et 17,6 M€ en CP. Ils sont principalement la conséquence de l'évolution des estimations de dépenses liées aux mesures sanitaires au cours du dernier trimestre 2016.

À moyen terme, les restes à payer (RAP) de la mission continuent d'augmenter – comme c'est le cas depuis 2014 – avec une hausse de 8,3 % entre fin 2015 et fin 2016. Cette augmentation concerne en particulier le programme 206 (liée notamment à la récurrence des crises : FCO, IAHP, *Xyllela fastidiosa*) avec une hausse des restes à payer de 12,3 % entre fin 2015 et fin 2016. Le programme 154 est également concerné, avec une augmentation des restes à payer de 9,7 % (crises sanitaires, sécheresse, crise de l'élevage). Les différents plans d'aide mis en place se sont en effet traduits par des engagements non soldés en fin d'année.

**Tableau n° 4 : État des restes à payer au 31/12**

(en M€)	2014	2015	2016	Évolution 2015 / 2016
<b>Prog 149</b>	186,1	202,3	203,9	+ 0,8 %
<b>Prog 154</b>	1 430,4	1 515,3	1 662,6	+ 9,7%
<b>Prog 206</b>	42,7	44,5	50,3	+ 12,9 %
<b>Prog 215</b>	64,6	57,0	54,2	- 5%
<b>Total mission hors CAS</b>	<b>1 723,8</b>	<b>1 819,2</b>	<b>1 970,9</b>	<b>+ 8,3 %</b>

Source : CBCM MAAF

Le montant des charges à payer concerne particulièrement, quant à lui, les programmes 149 et 154 :

**Tableau n° 5 : État des charges à payer au 31/12/2016**

(en M€)	<i>Charges à payer automatiques</i>	<b>Charges à payer supplémentaires</b>	<b>Charges à payer complémentaires</b>	<b>TOTAL</b>
<b><i>Prog 149 et 154*</i></b>	1,39	439,14	0,00	440,53
<b><i>Prog 206</i></b>	2,75	0,17	0,00	2,92
<b><i>Prog 215</i></b>	1,74	0,04	0,05	1,83

Source : MAAF. \* Dont apurement et ASP.

## 2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

### 2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

La diminution des effectifs de la mission AAFAR se poursuit depuis 2012 : le plafond d'emploi fixé en LFI diminue de 723 ETPT entre 2015 et 2016 soit -5,4 %. Il s'établit à 12 606 ETPT : la diminution s'accélère donc légèrement par rapport aux exercices précédents (-1,2 % entre 2014 et 2015 et -8,4 % entre 2012 et 2014). Le programme 215 continue de voir ses effectifs diminuer : le plafond pour ce programme passe de 8 762 à 8 053 ETPT entre 2015 et 2016. La diminution du plafond d'emploi est moindre sur le programme 206 (4 553 ETPT en 2016 soit -3 %) en raison de l'augmentation des effectifs en charge du contrôle sanitaire dans les abattoirs (+60 ETP chaque année entre 2015 et 2017). Le plafond d'emplois des opérateurs s'établit à 14 635 ETPT.

Comme en 2015, le plafond d'emploi n'a toutefois pas été respecté en gestion : il a été augmenté en LFR de 525 ETPT, soit 480 ETPT au titre de la poursuite – non prévue initialement – du plan FEAGA<sup>8</sup> et 45 ETPT au titre de la lutte contre l'épidémie d'influenza aviaire. Le plafond d'emploi est donc passé de 12 606 à 13 159 ETPT, compte tenu, par ailleurs, des transferts en cours de gestion à partir d'autres programmes<sup>9</sup>. Le plafond d'emploi a finalement été exécuté à 13 036 ETPT. Le schéma d'emploi s'établit finalement à – 159 ETP (contre 160 prévus en LFI), contre – 173 ETP en 2015 et – 232 ETP en 2014.

L'enveloppe de crédits de titre 2 n'a pas non plus été respectée, puisque les crédits ouverts en LFI (859,9 M€ sur la mission) ont été dépassés de 31,8 M€, soit 3,7 %. Ce dépassement découle principalement d'ouvertures en décret d'avance. Ainsi, le programme 206 a été abondé à hauteur de 15,9 M€ en décret d'avance de fin d'année pour financer une partie du contentieux sur les retraites des vétérinaires (qui n'avait pas été budgétée par la LFI) et les surcoûts entraînés par la gestion des différentes

---

<sup>8</sup> Plan initié à la suite du refus d'apurement communautaire, qui visait notamment à revoir les modalités d'attribution des aides surfaciques (révision du registre parcellaire graphique, etc.).

<sup>9</sup> Soit 28 ETPT, auxquels s'ajoutent 480 ETPT pour le plan FEAGA et 45 ETPT pour la lutte contre l'épizootie d'influenza aviaire, soit un total de 553 ETPT en 2016. En 2015, 46 ETPT ont été transférés d'autres programmes, auxquels s'ajoutent 340 ETPT ouverts en LFR au titre du plan FEAGA, soit un total de + 386 ETPT.

épidémies. Le programme 215 a quant à lui été abondé à hauteur de 11,3 M€ au titre de la poursuite du plan FEAGA et de l'augmentation de la masse salariale découlant de la gestion de l'influenza aviaire. Enfin, l'insuffisance des crédits sur les programmes 206 et 215 en fin d'année a nécessité l'intervention d'un décret de virement en provenance du programme 143 : 5,1 M€ pour le programme 215 dont 4 M€ hors CAS pensions, et 0,7 M€ pour le programme 206 (CAS pensions). En 2015, un virement de crédits de titre 2 avait été effectué entre les programmes 143 et 215 pour 2 M€.

La seule masse salariale s'établit à 647 M€, soit une hausse de 23,6 M€. Celle-ci s'explique notamment par un GVT positif (8,2 M€) et par des mesures diverses (24,6 M€) dont le financement des retraites vétérinaires (14,2 M€) ou les moyens complémentaires pour le traitement des dossiers PAC (11 M€). Les mesures générales ont concerné la hausse du point d'indice pour 1,5 M€ et la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) pour 0,4 M€.

## 2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

Les autres dépenses de fonctionnement concernent essentiellement les programmes 206 et 215<sup>10</sup>. Au niveau de la mission, elles sont accrues en exécution par le montant des refus d'apurement (357,4 M€) qui s'imputent sur les dépenses de fonctionnement du programme 154. Dans cette partie, l'analyse sera faite hors refus d'apurement.

**Tableau n° 6 : Dépenses de fonctionnement**

(En M€)	LFI 2015		Exéc. 2015		LFI 2016		Exéc. 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Dépenses de fonctionnement à périmètre constant</b>	<b>144,4</b>	<b>148,9</b>	<b>194,44</b>	<b>212,4</b>	<b>160,02</b>	<b>162,1</b>	<b>217,9</b>	<b>222,1</b>

Source : MAAF. Dépenses de fonctionnement hors refus d'apurements. Montant 2015 renseigné en format 2016 (périmètre constant).

Les dépenses de fonctionnement sont en augmentation sensible par rapport à 2015 puisque les AE augmentent de 11,5 % tandis que les CP augmentent de 4,5 %. Si ces crédits ne représentent qu'environ 10 % des

<sup>10</sup> Hors refus d'apurement, les dépenses de fonctionnement représentent respectivement 2,2 et 1,1 % des crédits ouverts en LFI sur les programmes 149 et 154.

crédits de la mission (hors refus d'apurement), ils équivalent à 136 % des crédits ouverts en LFI pour les AE et 137 % pour les CP. Cette sur-exécution s'explique très largement par celle du programme 206, sur lequel ces dépenses augmentent de 17,5 % en AE et 15,9 % en CP par rapport à 2015. Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 80,5 M€ d'AE et 84 M€ de CP soit environ 75 % des crédits hors titre 2. Le contexte sanitaire défavorable explique en grande partie cette augmentation (hausse des frais de fonctionnement relatifs aux mesures de lutte contre l'influenza aviaire et la FCO notamment). Ce programme a par ailleurs bénéficié d'une ouverture de crédits de fonctionnement en décret d'avance (6 M€ en AE et CP) au titre du contentieux sur les retraites vétérinaires.

Sur le programme 215, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 80,5 M€ en AE et 84 M€ en CP (soit 91 % des crédits). Si les crédits de fonctionnement sont en diminution depuis 2013, les AE augmentent légèrement en 2016 (+2,8 %) même si les CP baissent de 1 %<sup>11</sup>.

Depuis 2013, la baisse globale des dépenses de fonctionnement du 215 s'explique par la rationalisation des implantations immobilières ou la rénovation – toujours en cours – de la politique d'achats. Désormais, les nouvelles marges de réduction apparaissent toutefois réduites : à périmètre constant, le CBCM estime ainsi que la poursuite de la baisse des dépenses de fonctionnement pourrait faire courir des risques au ministère (en termes d'exercice de ses missions, notamment au niveau déconcentré) ou conduire à des reports de charges.

### 2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention se montent à 1 218,2 M€ AE et 1 065,6 M€ en CP en 2016 : elles représentent 34 % des crédits de la mission mais près de 38 % hors refus d'apurement. Elles sont très majoritairement portées par le programme 154 (89 % des crédits, soit 949 M€ de CP) et s'inscrivent souvent en cofinancement de crédits européens.

---

<sup>11</sup> Cette augmentation des AE et moindre diminution des CP s'explique principalement par le versement d'une SCSP à INFOMA, qui n'avait pas été effectué en 2015 (1,3 M€ en AE et CP). À périmètre constant, les AE augmentent de 1,2 % et les CP diminuent de 2,4 % par rapport à 2015.

**Tableau n° 7 : Dépenses d'intervention par catégorie (en M€)**

En M€ de CP	LFI 2015 format 2016	Exéc. 2015 format 2016	LFI 2016	Exéc. 2016
Dépenses de guichet	994,1	1 160,5	908,1	803,7
Dépenses discrétionnaires	303,4	305,1	236,0	260,9
<b>Total des dépenses d'intervention</b>	<b>1 297,5</b>	<b>1 465,6</b>	<b>1 144,1</b>	<b>1 064,6</b>

Source : MAAF

La diminution des dépenses d'intervention observée entre 2015 et 2016 est sensible, avec - 391,4 M€ de CP soit une baisse de 27 %. Cette baisse est supportée par le programme 154 (-404,3 M€ de CP soit - 30 %) tandis que les dépenses du programme 206 augmentent (+10,4 M€ de CP). Toutefois, et notamment en ce qui concerne le 154, cette évolution s'explique par les reports sur 2017 du paiement de plusieurs dispositifs (*cf. supra*). En tenant compte de ces reports, la diminution est de 6 % entre 2015 et 2016 à l'échelle de la mission et de 7,4 % pour le programme 154.

Sur le programme 154, 82 % des crédits sont considérés par le MAAF comme des dépenses de guichet. Plusieurs dispositifs présentent des baisses assez importantes entre 2015 et 2016. C'est notamment le cas des prêts à l'installation (- 94 %)<sup>12</sup> ou de la dotation aux jeunes agriculteurs (-24 % à 14,1 M€ en 2016). Les crédits liés à l'assurance récoltes sont désormais intégralement financés par les crédits du FEADER (soit -24,3 M€ par rapport à 2015).

A l'inverse, plusieurs sous-actions présentent une augmentation très importante, s'inscrivant majoritairement dans la poursuite et le renforcement du plan de soutien à l'élevage ou du pacte de consolidation et de refinancement des exploitations agricoles<sup>13</sup>. C'est le cas du fonds d'allègement des charges (FAC) dont les dépenses passent de 50,1 M€ de CP à 120 M€ en 2016, ou de celles liées à l'indemnisation des producteurs touchés par la sécheresse en 2015 via le FNGRA (81 M€ en AE et CP contre 1,5 M€ en 2015). Les crédits reportés sur 2017 de l'ICHN (256 M€) sont quant à eux en augmentation de 24 M€ par rapport à 2015, soit une hausse de 10 %. Les dépenses d'intervention des offices augmentent ainsi très fortement en AE (+ 75,8 M€ à 167,6 M€ d'AE) mais diminuent en CP (- 45 M€ à 136,9 M€ de CP).

<sup>12</sup> Les crédits ont été engagés et payés en 2015, *cf.* partie I.

<sup>13</sup> Annonces de juillet 2015 puis janvier 2016 pour le plan de soutien à l'élevage et annonces du 4 octobre 2016 pour le pacte de consolidation et de refinancement.

Les autres dépenses discrétionnaires sont en baisse de 22 % par rapport à 2015.

Les dépenses d'intervention du programme 206 sont quant à elles en augmentation de 14,6 % par rapport à 2015, pour s'établir à 58,7 M€ en CP. La quasi intégralité de cette augmentation (10,4 M€) découle des dépenses d'intervention liées à la gestion des différentes crises sanitaires de 2016<sup>14</sup>. La part discrétionnaire des dépenses d'intervention de ce programme est stable.

Si contrairement à 2015, les dépenses d'intervention s'inscrivent en deçà de la LFI en exécution (sous-exécution de 79,5 M€ en CP), cela s'explique par les reports sur 2017 (*cf. supra*). En réintégrant ICHN et MAER, la LFI aurait été dépassée de 224,5 M€ soit 19,6 %. De nombreux dispositifs d'intervention ont présenté une sur-exécution particulièrement importante en 2016 et ont nécessité des ouvertures de crédits soit en décret d'avance (prog. 206) soit en LFR (prog. 154). Au global, les dépenses d'intervention de la mission ont nécessité l'ouverture de 324 M€ d'AE et 395 M€ de CP en LFR 2016.

Le programme 154 présente l'exécution la plus tendue avec +459 M€ d'AE et + 399,1 M€ de CP par rapport aux crédits ouverts en LFI (après +430 M€ en 2015). En particulier, sont à noter +68,6 M€ d'AE et +118,5 M€ de CP de dépassement des crédits par rapport à la LFI sur le FAC, +86,6 M€ d'AE et de CP sur le FNGRA, +101,5 M€ d'AE et +70,8 M€ de CP sur les dépenses d'intervention des offices et +79 M€ d'AE et de CP sur le dispositif TO-DE.

Si ces dépassements s'expliquent par les mesures annoncées en janvier puis en octobre 2016 qui sont effectivement intervenues après les derniers arbitrages relatifs à la LFI, il n'en est pas de même du dispositif TO-DE, qui poursuit son dérapage. Après des exécutions 2014 et 2015 déjà très supérieures aux prévisions et en dépit des réformes intervenues en 2015<sup>15</sup>, le pilotage de ce dispositif demeure particulièrement complexe. Pour le MAAF, les recrutements saisonniers sont fortement sensibles aux aléas climatiques et il n'est donc pas possible, au moment de la programmation en N-1, d'évaluer précisément le nombre de travailleurs occasionnels pour l'année N. Compte tenu des dérapages récurrents et de

---

<sup>14</sup> Il s'agit uniquement des mesures d'intervention au sein des foyers d'influenza aviaire ou de FCO, l'indemnisation économique des filières hors foyer étant prise en charge par le 154.

<sup>15</sup> Exclusion des entreprises de travaux agricoles et des entreprises de travaux forestiers, impact du CICE.

la dette accumulée à l'égard de la MSA<sup>16</sup>, il apparaît donc urgent, en lien avec la MSA et la direction du budget, de perfectionner l'exercice de prévision concernant ce dispositif. En particulier, le MAAF estime qu'un « rebasage » de l'ordre de 50 M€ est nécessaire, mais celui-ci n'a pas été effectué en 2016 ce qui a conduit à une ouverture de crédits en LFR. L'amélioration du pilotage des dépenses liées aux exonérations de charges est d'autant plus nécessaire qu'en 2017, la compensation des exonérations de cotisations maladie pour les exploitants agricoles (baisse de 7 points intervenue courant 2016, soit 470 M€) sera rattachée à la mission.

Les autres programmes de la mission présentent une exécution plus favorable, malgré le contexte sanitaire dégradé. Les dépenses d'intervention du programme 149 baissent significativement<sup>17</sup>. Celles du programme 206 passent de 65,1 M€ en 2013 à 51,2 M€ en 2015. Ces dépenses restent marginales sur le programme 215 (3,1 M€).

## 2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Tableau n° 8 : Dépenses d'investissement (M€)

En M€	LFI 2015		Exéc. 2015		LFI 2016		Exéc. 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Mission AAFAR</b>	<b>15,6</b>	<b>19,7</b>	<b>7,8</b>	<b>8,6</b>	<b>14,4</b>	<b>16,9</b>	<b>7,3</b>	<b>9,0</b>

Source : MAAF

Les dépenses d'investissement sont très minoritaires sur la mission (0,2 % des AE et 0,3 % des CP) et principalement portées par le programme 215. Après une forte baisse en 2015, ces dépenses sont globalement stables en 2016 : -6,4 % pour les AE et + 4,7 % pour les CP.

Au niveau de la mission, l'exécution est marquée par des écarts importants avec la LFI puisque le taux d'exécution s'établit à 50 % pour les AE et 53 % pour les CP, soit les mêmes ordres de grandeur qu'en 2015. Cette sous-exécution, déjà observée en 2015, concerne principalement les programmes 149 et 154. Elle s'explique, selon le MAAF, par des dépenses d'investissement imputées à tort en dépenses d'interventions.

<sup>16</sup> 79,4 M€ au 31/12/2016.

<sup>17</sup> Baisse des crédits liés au plan chablis Klaus et de l'investissement forestier.

## 2.5 Le financement des opérateurs

Les opérateurs demeurent une composante essentielle de la mission, avec 27 % des crédits hors titre 2 (35 % en intégrant les taxes affectées et les crédits délégués à FranceAgriMer au titre des PIA). Les ouvertures de crédits de SCSP représentent 21 % des crédits du programme 154 (263 M€), 31 % du 206 (60,8 M€) et 67 % du 149 (193,5 M€). Leur masse salariale (922,3 M€) dépasse désormais les crédits de titre 2 de la mission.

### 2.5.1 Des moyens en légère baisse

Le montant des subventions pour charges de service public (SCSP) a enregistré des évolutions comptables depuis 2015, puisqu'une partie des versements auparavant comptabilisés comme transferts sont désormais comptabilisés comme SCSP.

**Tableau n° 9 : Le financement des opérateurs de la mission (en M€)**

En M€	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
<i>Crédits budgétaires à périmètre courant</i>	<b>538,2</b>	<b>543,4</b>	<b>523,2</b>	<b>508,0</b>
<i>Taxes affectées</i>	<b>65</b>	<b>74,1</b>	<b>62,8</b>	<b>64,7</b>

Source : MAAF. Les crédits budgétaires intègrent les SCSP et les dotations en fonds propres mais pas les crédits issus du PIA pour FAM.

À périmètre constant, les crédits budgétaires versés aux opérateurs s'établissent à 508 M€ pour l'ensemble de la mission, soit une exécution inférieure de 15,2 M€ par rapport à la LFI et une baisse de 35,4 M€ par rapport à 2015 (-6,5 %). En particulier, le montant de SCSP versé baisse de 6,5 % par rapport à 2015 pour s'établir à 496,9 M€. La LFI est sous-exécutée de 23,5 M€.

Les montants de SCSP sont notamment en forte diminution sur le programme 149 (-9 %), du fait principalement de l'absence du versement d'une subvention d'équilibre à l'ONF<sup>18</sup>. La SCSP versée à cet opérateur baisse de 17 % à 160,4 M€.

Sur le programme 154, les versements de SCSP diminuent de 4 % par rapport à 2015. Cette baisse s'explique en grande partie par la

<sup>18</sup> Consécutives à la situation moins défavorable du marché du bois en 2016.

diminution de la SCSP versée à FAM (-4,7 % à 89,1 M€) et à l'IFCE (-13 % à 36,1 M€)<sup>19</sup>.

La SCSP de l'ASP, plus gros opérateur du programme 154, est stable entre 2015 et 2016 à 104,6 M€. L'opérateur a en effet pu mobiliser un reliquat de trésorerie (2,2 M€) pour le financement des besoins relatifs à la campagne de contrôles 2016, ce qui n'a pas nécessité le versement d'une subvention exceptionnelle à ce titre. L'ASP est fortement mobilisée par la mise en œuvre du plan FEAGA et avait reçu un versement complémentaire de 2,1 M€ en 2015. En 2016, une subvention d'investissement de 10,2 M€ a été versée, dont 2,6 M€ au titre de la mise en œuvre de la nouvelle PAC et 7,6 M€ pour la mise en œuvre de la nouvelle programmation 2014-2020 du FEADER.

Le programme 206 voit les concours aux opérateurs augmenter légèrement, en raison notamment des nouvelles missions conférées à l'Anses. La SCSP versée à l'opérateur passe de 56,7 M€ en exécution 2015 à 60,7 M€ en 2016.

Après une forte augmentation des taxes affectées en 2015, celles-ci diminuent sensiblement en 2016 (-12,7 %) à 64,7 M€. Cette baisse s'explique principalement par la baisse du rendement de la taxe sur les céréales affectée à FAM (- 5.6 M€) et de la taxe sur les produits phytosanitaires affectée à l'Anse (- 1,6 M€).

## 2.5.2 Masse salariale et dépenses de fonctionnement

Le plafond d'emploi des opérateurs de la mission est fixé à 14 635 ETPT en 2016 (exécuté à 14 502 ETPT), contre 15 005 ETPT en 2015 (exécuté à 14 570). Le schéma d'emploi en LFI est fixé à - 306 ETP (contre - 277 ETP en 2015). Les plus gros contributeurs au schéma d'emploi sont l'ONF (- 150 ETP), l'ASP (- 61<sup>20</sup>), FAM (-43 ETP) et l'IFCE (-40 ETP). Les emplois hors plafond des opérateurs sont fixés à 878 ETPT en LFI 2016 contre 769 en LFI 2015.

---

<sup>19</sup> La baisse de la SCSP versée à FAM est toutefois à nuancer : elle est principalement liée au transfert des crédits FEAD du programme 154 vers le programme 304. Un montant de 3,6 M€ hors fonctionnement global a en outre été versé à l'opérateur au titre du service de l'équarrissage. La diminution de la SCSP de l'IFCE s'explique quant à elle par une annulation de 6 M€ de crédits en gestion.

<sup>20</sup> Dont -27 de restitution de CDD rénovation thermique. Les effectifs de l'ASP augmenteront toutefois de 177 ETPT hors plafond pour cause de report de la campagne de contrôles 2015 sur 2016.

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

En M€	LFI 2015 (ETPT)	Réalisation 2015 (ETPT)	LFI 2016 (ETPT)	Schéma d'emploi 2016 (ETP)
<b>Plafond d'emploi et schéma d'emploi</b>	<b>15 005</b>	<b>14 570</b>	<b>14 456</b>	<b>-309</b>

Source : MAAF

La masse salariale des opérateurs devrait toutefois augmenter en 2016 (+2,6 % en prévision par rapport à l'exécution 2015 et +1 % de LFI à LFI). Cette hausse relève principalement de l'ASP (+4 %) et de l'Anses (+2 %). Pour l'ASP, elle est pour partie due à un renforcement des missions de l'opérateur mais également d'un GVT positif, qui n'est pas compensé par le schéma d'emploi en 2016. L'enveloppe de masse salariale pour 2016 est toutefois respectée, avec un taux d'exécution de 93 % (141,4 M€ contre 151,8 M€ budgétés). Pour l'Anses, la hausse s'explique par des évolutions comptables<sup>21</sup> mais aussi par un GVT positif, malgré un schéma d'emploi en légère baisse (-5 ETP). La masse salariale de l'ONF se stabilise entre 2015 et 2016. Il est toutefois à noter que le contrat d'objectifs et de performance pour la période 2016-2020 acte le remplacement de 100 % des départs à la retraite et donc une stabilité des effectifs.

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

En M€	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exéc. 2016
<b>Masse salariale totale</b>	<b>915,0</b>	<b>898,7</b>	<b>922,3</b>	<b>ND</b>

Source : MAAF

Après s'être stabilisées en 2015, les dépenses de fonctionnement des opérateurs devraient sensiblement augmenter en 2016 (+5 % à 470,4 M€)<sup>22</sup>. Cette augmentation est sensible pour l'ASP, avec une hausse de 13 %. C'est également le cas des autres « gros » opérateurs de la mission, notamment l'ONF (+4 %), l'Anses et l'IFCE (+3 %). L'enjeu de la rationalisation des implantations immobilières et de la poursuite de la baisse des effectifs de l'IFCE demeure ainsi majeur.

<sup>21</sup> Réintégration dans les charges de l'établissement des indemnités journalières de sécurité sociale (compensé par une recette supplémentaire de 1 M€).

<sup>22</sup> Forte hausse de 13 % pour l'ASP, hausse de 3 à 6 % pour l'Anses, l'IFCE, l'INAO, l'ODEADOM, l'Agence Bio et l'ASP voient leurs dépenses de fonctionnement progresser entre 2014 et 2015. A l'inverse, les dépenses de fonctionnement du CNPF diminuent de 12 %, et celles de l'IFCE de 6 %.

### 2.5.3 Des opérateurs bien suivis mais des points de vigilance qui demeurent

Le MAAF assure un suivi assez resserré des opérateurs de la mission<sup>23</sup>. Tous les opérateurs à l'exception d'INFOMA disposent de contrats d'objectifs et de performance (COP) : pour la plupart, ces COP ont été signés début 2015 et vont jusqu'en 2017. Le COP de l'ONF a été renouvelé et couvre la période 2016-2020 (*cf. supra*).

Les principaux opérateurs qui reçoivent une SCSP disposent en outre d'une comptabilité analytique (Anses, ASP, FAM, ONF, CNPF et IFCE).

Des arrêtés pris en 2015 ont permis la mise en œuvre courant 2016 des dispositions du GBCP concernant les comptes rendus de gestion infra-annuels et la mise en œuvre d'une comptabilité budgétaire (IFCE, CNPF, Anses, FAM, INAO, ODEADOM et INFOMA). L'arrêté concernant l'ASP a été pris courant 2016. Seuls l'ONF et l'Agence Bio en sont exemptés.

Plusieurs points de vigilance demeurent toutefois, notamment en matière de trésorerie des opérateurs.

La situation la plus tendue concerne l'ONF, dont le niveau de trésorerie demeure très négatif (endettement) depuis plusieurs années. Fin 2015, ce niveau s'établissait à - 43,8 M€. Les données définitives pour 2016 ne sont pas disponibles à ce jour.

Le niveau de trésorerie global de l'ASP diminue de 4,7 % par rapport à fin 2015 (passant de 1 159 à 1 104 M€). En ce qui concerne le programme 154, le niveau de trésorerie diminue de 309,7 à 81,6 M€, en raison de l'absence de versement des subventions du MAAF à l'ASP au titre de l'ICHN et des MAE régionales (*cf. supra*). Le montant des paiements diminue par ailleurs par rapport à 2015 : ceux-ci se sont établis à 410,8 M€ contre 429,5 M€ en 2015, en raison principalement de la baisse des dépenses liée aux prêts bonifiés à l'installation (- 126 M€) ou à la modernisation (-20,8 M€).

Par ailleurs, les difficultés de trésorerie du programme 154 (*cf. supra*) se sont pour partie répercutées sur l'ASP, puisque des CP programmés initialement pour financer les dispositifs gérés par l'Agence ont été re-déployés pour financer les impasses du programme (notamment 48 M€ de CP issus des MAEC et de l'agriculture biologique). Le MAAF indique que ces redéploiements, qui correspondent à un report des dépenses sur 2017, nécessiteront un suivi particulièrement rapproché de la trésorerie

---

<sup>23</sup> Organisation de pré-conseil d'administration, transmission par les opérateurs de leur balance comptable à la fin de chaque mois.

de l'ASP en 2017. Cette année sera enfin caractérisée par la poursuite de la mise en œuvre de la nouvelle PAC. L'évolution du niveau de la trésorerie, mais également des dépenses de fonctionnement et de la masse salariale devront donc faire l'objet d'une vigilance particulière en 2017 et au cours des exercices suivants.

## 2.6 Les programmes d'investissement d'avenir

La gouvernance des crédits PIA est particulière, puisqu'elle est assurée par le CGI. Le MAAF comme la direction du budget ne les pilotent pas directement.

Seul FranceAgriMer a bénéficié de crédits issus des programmes d'investissement d'avenir : 120 M€ sur 3 ans ont été attribués à l'opérateur au titre du PIA action « projets agricoles et agroalimentaires d'avenir ». Une convention a été signée le 12 décembre 2014<sup>24</sup>. Le MAAF indique que l'organisation mise en place pour cette action repose sur un comité de pilotage (COPIL) composé, entre autres, de la DGPE et du commissariat général à l'investissement (CGI). La convention prévoit notamment que l'évaluation de l'action et de la réalisation des projets est supervisée par le CGI et pilotée par le COPIL.

À fin janvier 2017, les sommes engagées sur l'enveloppe de 120 M€ consacrée aux Projets agricoles et agroalimentaires d'avenir (P3A) s'élèvent à 82,3 M€ pour 182 projets sélectionnés. Une quinzaine de dossier est en cours d'instruction, pour un montant de 19,9 M€.

## 2.7 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales de la mission AAFAR représentent 8,6 % du nombre de dispositifs rattachés au budget général et 3,4 % de leur volume financier (contre 4 % en 2014). Elles sont évaluées à 2,77 Md€ en 2016<sup>25</sup> (contre 2,89 Md€ en 2015) soit 103 % des CP ouverts en LFI. Pour 2016, 37 dépenses fiscales sont rattachées à la mission, soit une de plus qu'en 2015<sup>26</sup>. : 25 sont rattachées au programme 154 (2,49 Md€), 11 au 149 (0,1 Md €) et une au 206 (moins de 0,5 M€).

---

<sup>24</sup> Cette convention détermine notamment les dispositions financières et comptables qui portent sur les informations de l'Etat relativement aux prévisions de décaissement des fonds par FAM, l'organisation comptable de FAM pour ces fonds ainsi que les processus d'évaluation.

<sup>25</sup> PAP 2017.

<sup>26</sup> « Amortissement exceptionnel des bâtiments d'élevage ».

Les différents dispositifs présentent des dynamiques hétérogènes. Sur le programme 154, la dépense fiscale « biocarburants » est en cours d'extinction : elle était passée de 260 M€ en 2013 à 100 M€ en 2015 et qui disparaît en 2016. De même, la déduction spécifique à l'investissement, réformée en LFI 2012 et qui était passée de 150 à 100 M€ entre 2014 et 2015 devrait à nouveau fortement diminuer (chiffage encore non connu). A l'inverse, les dépenses fiscales liées aux taux réduits ou remboursements de TICPE ou de TIC demeurent dynamiques<sup>27</sup> : ces deux dépenses représentent 1 985 M€ en 2016, le remboursement partiel de TIC passant de 103 à 150 M€ entre 2015 et 2016<sup>28</sup>. L'exonération de certaines coopératives du paiement de l'IS augmente tendanciellement depuis 2011 mais se stabilise désormais (40 M€ jusqu'en 2011, 210 M€ en 2016).

### 2.7.1 Un périmètre encore imparfait

Le rattachement de plusieurs dépenses fiscales à la mission AAFAR demeure problématique en raison de leur impact limité sur le secteur agricole : c'est principalement le cas du taux réduit de TIC sur le gazole non routier. Cette dépense représente 63 % du coût des dépenses fiscales de la mission mais 42 % des usages de carburants donnant droit à taux réduits sont effectués dans le secteur agricole. La majorité de la dépense profite au secteur du BTP.

Il en va de même pour plusieurs dépenses fiscales rattachées au programme 149 relatives aux exonérations partielles de droits de mutation ou aux réductions d'impôt sur l'ISF concernant les bois et forêts ou les sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA). La communication de la Cour des comptes au Parlement du 7 novembre 2014 sur les soutiens à la filière forêt bois estimait en particulier que « *le maintien d'exonérations anciennes, dont le bien-fondé est aujourd'hui discutable, dont le coût est élevé et qui ne contribuent pas à une politique forestière tournée vers la mise en valeur économique, est peu justifiable* ». Ces dispositifs n'ont pas évolué depuis 2014 et donc pas, a fortiori, entre 2015 et 2016, à l'exception des quelques mesures de simplification (*cf. infra*).

---

<sup>27</sup> Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole sous condition d'emploi : 1 835 M€ ; Remboursement partiel en faveur des agriculteurs de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques : 150 M€.

<sup>28</sup> Augmentation du taux de remboursement afin de compenser la montée en puissance de la contribution énergie-climat depuis 2015.

### **2.7.2 Des évaluations partielles et peu suivies d'effets**

Si le nombre de dépenses fiscales dont le montant n'est pas évalué a priori<sup>29</sup> diminue depuis 2014 (13 en 2014 contre 5 en 2016), c'est toujours le cas pour certains dispositifs dont le rendement est pourtant significatif. Comme en 2015, c'est le cas des déductions spécifiques à l'investissement (montant prévisionnel pour 2015 de 100 M€) ou de l'abattement sur les bénéfices des jeunes agriculteurs (42 M€ en 2015).

Au-delà de la valorisation de ces dispositifs, le pilotage des dépenses fiscales de la mission demeure perfectible puisque l'évaluation de leur efficacité reste très peu systématique. En effet, contrairement aux années précédentes, les conférences fiscales organisées avec la DLF ont été consacrées à l'analyse des propositions du MAAF en matière fiscale d'une manière générale et non à l'évaluation d'une sélection de dépenses. Seuls deux dispositifs ont donc été analysés, pour un rendement marginal (16 M€ pour le crédit d'impôt pour dépenses de remplacement). Seul le compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA) a fait l'objet d'un bilan dans le cadre du comité national de gestion des risques en forêt (CNGRF). Des mesures de simplification ont notamment été incluses en LFR pour 2016<sup>30</sup>.

Trois dispositifs ont donc fait l'objet d'évaluations en 2016 contre sept en 2015. Les dépenses fiscales présentant les coûts les plus importants, de même que les dispositifs les plus anciens, continuent donc de ne pas faire l'objet de bilan coûts-bénéfices.

---

<sup>29</sup> Dans les PAP ou le tome II du rapport sur l'évaluation des voies et moyens.

<sup>30</sup> Notamment suppression pour les propriétaires forestiers de l'obligation de fournir annuellement une attestation d'assurance tempête ou possibilité d'affecter une partie des fonds au financement d'un document de gestion durable dans la limite de 30 % des sommes déposées.

## **3 LA QUALITE DE LA GESTION**

### **3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF**

#### **3.1.1 Un principe de sincérité remis en cause et entraînant un risque d'insoutenabilité**

Les sous-budgétisations et absence d'ouvertures de crédits sur plusieurs dispositifs des programmes 154 et 206, constatées en 2016 mais qui sont récurrentes depuis plusieurs exercices, conduisent à remettre en cause le principe de sincérité de la programmation de la mission. En effet, si les aléas conjoncturels peuvent expliquer que la mission AAFAR soit, d'une manière générale, une mission sujette aux crises, cela ne saurait expliquer les sur-exécutions récurrentes du dispositif TO-DE, l'absence d'ouvertures de crédits en LFI au titre du FNGRA, des refus d'apurement ou du paiement du contentieux relatif aux retraites des vétérinaires sanitaires.

La sincérité de la programmation de la mission AAFAR est donc sujette à caution dans la mesure où plusieurs de ces dépenses sont prévisibles (FEAGA, FAC) ou inéluctables (refus d'apurement, retraites vétérinaires).

Ceci renforce en outre son insoutenabilité structurelle, relevée par le CBCM en 2015 comme en 2016. Cette insoutenabilité a enfin entraîné, notamment en 2016, des ouvertures en décret d'avance pour des dépenses qui n'étaient pas imprévisibles, en l'occurrence celles relatives à l'indemnisation des anciens vétérinaires sanitaires. Elle a surtout entraîné l'ouverture de 886 M€ d'AE et 688 M€ de CP en loi de finances rectificative, soit un montant particulièrement élevé. Ces ouvertures représentent 32 % des AE et 25 % des crédits initialement ouverts en LFI, soit un niveau exceptionnel par rapport aux exercices précédents ou par rapport aux autres missions du budget général de l'État.

#### **3.1.2 Le principe d'annualité n'est pas respecté**

Entre fin 2015 et fin 2016, la gestion des crédits de la mission a remis en cause le principe d'annualité.

D'une part, des dépenses conséquentes relatives à la tranche 2016 des refus d'apurement (soit 300 M€) ont été anticipées en 2015 et payées en LFR de fin d'année, évitant qu'elles ne soient inscrites en LFI pour 2016.

D'autre part, les difficultés de mise en œuvre de la PAC mais également l'exécution tendue des crédits en 2016 a entraîné le report, sur les exercices suivants, de nombreuses charges rattachées à l'exercice 2016. C'est le cas des exonérations TO-DE (79 M€), l'indemnité viagère de départ (25,3 M€) ou des MAE (48 M€). Le cas de l'ICHN, évoqué supra, s'explique par les retards dans la mise en œuvre de la nouvelle PAC, mais reporte de fait des crédits correspondants à l'année 2016 sur l'exercice 2017.

## **3.2 La démarche de performance**

La réforme de la PAC avait assez considérablement fait évoluer la maquette de performance de la mission en 2015, qui se stabilise depuis (aucun indicateur n'a ainsi été supprimé en 2016. La fusion des programmes 154 et 149 à partir de 2017 n'entraînera pas d'évolutions sensibles, les indicateurs relatifs à chaque programme y étant repris.

### **3.2.1 Des taux de couverture des crédits hétérogènes, une maquette encore imparfaite**

L'évolution des crédits ouverts et exécutés entre 2015 et 2016 entraîne une variation importante des taux de couverture des crédits par des indicateurs de performance. Ainsi, le taux de couverture baisse de 61 % à 45 % sur le programme 154 (156 M€ couverts par les indicateurs les plus représentatifs), en raison notamment de la baisse des crédits alloués aux MAEC. Sur le programme 206, le taux de couverture diminue plus faiblement, de 62 % à 57 %. Le taux de couverture se stabilise en revanche à un niveau élevé sur les programmes 215 (92 % après 91 % en 2015) et 149 (quasi intégralité des crédits).

Au-delà du taux de couverture des crédits, la maquette de performance de la mission AAFAR demeure perfectible. En dépit des évolutions intervenues en 2015, certains indicateurs apparaissent en effet trop peu élastiques aux actions et aux crédits de la mission. C'est principalement le cas des indicateurs relatifs au plan Ecophyto : au niveau de la mission, seulement 3,9 M€ du programme 206 sont consacrés au financement du plan. Si la mission rémunère une vingtaine d'ETPT en charge de ce programme, l'essentiel de son financement n'est en effet pas

rattaché à la mission AAFAR mais provient de la redevance sur les pollutions diffuses, perçue par les agences de l'eau. La pertinence du rattachement de l'indicateur « *Nombre de doses unités de pesticides* » à la mission, et en particulier au programme 206, est donc discutable.

Par ailleurs, si plusieurs indicateurs devenus sans objet ou dont la cible était atteinte de manière structurelle ont été supprimés au cours des années précédentes, ce n'est pas le cas de l'indicateur « *Coût de gestion des aides PAC* » alors que sa cible est atteinte depuis plusieurs exercices, et notamment en 2015 et en 2016<sup>31</sup>.

Enfin, il peut être regrettable que les crédits du programme 154 consacrés à la compensation des exonérations de cotisations sociales (TO-DE) ne soient couverts par aucun indicateur de performance. Au-delà des difficultés de pilotage budgétaire de ce dispositif, son efficacité est encore peu suivie et surtout peu connue. La mesure de la performance des dispositifs d'exonération apparaît d'autant plus indispensable que ces crédits représentent 32 % du programme 154 en 2016, mais pèseront pour près de 42 % en 2017.

### **3.2.2 Des résultats peu pris en compte dans la budgétisation**

Certains indicateurs de la mission présentent une évolution favorable au cours des derniers exercices. C'est notamment le cas, en ce qui concerne le programme 154, des indicateurs relatifs à la part des superficies cultivées en agriculture biologique ou de la part des agriculteurs certifiés. En 2016, 7 % de la surface agricole utile (SAU) devrait ainsi être cultivée en agriculture biologique, pour une cible de 7 % en 2016 et 8 % en 2017. Cet indicateur n'avait que faiblement augmenté en 2014 et 2015.

Cette évolution est nettement moins favorable, sur le programme 206, pour l'indicateur de suivi du plan Ecophyto. Le recours aux produits phytosanitaires avait augmenté entre 2009 et 2015 et les prévisions d'exécution pour 2016 indiquent que le nombre de doses unités de pesticides devrait s'établir à 88 M, soit 8 M de plus que les prévisions initiales pour 2016 et très au-delà de la cible (64 M pour 2017, après révision du plan Ecophyto).

Il n'existe en outre pas de lien systématique entre la démarche de performance et la programmation budgétaire, notamment sur le programme 154 dont la répartition des crédits présente peu de marges de redéploiement. En 2016 comme au cours des exercices précédents, l'exploitation de la mesure de la performance (RAP) consiste essentiellement à réviser les objectifs et les évolutions en matière de

---

<sup>31</sup> Cible de 5,5 %, atteinte depuis 2012 au moins.

budgetisation demeurent à la marge. Une exception concerne toutefois le programme 206, puisque le renforcement de 60 ETPT pour les activités d'inspection et de contrôle s'articule avec les indicateurs relatifs aux taux de suivi des établissements agréés ou aux taux de « re-contrôles suite à mise en demeure ».

## 4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### A. Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

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

**Recommandation n°1** : le refus d'apurement communautaire formulé au titre de la décision ad hoc 47 n'a pas fait l'objet d'ouverture de crédits en LFI pour 2016 (reliquat de 59,4 M€, restant après le prépaiement de la tranche 2016 en LFR pour 2015). De même, la tranche 2017 (359,4 M€) n'a pas été inscrite en LFI pour 2017. La recommandation n'a donc pas été mise en œuvre.

**Recommandation n°2** : en 2016, seules trois dépenses fiscales ont fait l'objet d'un bilan et les conférences fiscales n'ont pas permis d'accélérer le rythme des évaluations des dispositifs rattachés à la mission. Sauf pour le CIFA qui a fait l'objet de révisions en LFR, aucune évolution du rattachement ou des caractéristiques des principales dépenses fiscales de la mission n'est intervenue. La recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.

**Recommandation 3** : l'adoption d'un programme qui n'anticipe pas la levée de la réserve de précaution n'a pas été mise en œuvre.

### B. Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

**Recommandation n°1** : Inscrire en lois de finances initiales les décisions de refus d'apurement connues au moment de leur élaboration.

**Recommandation n°2** : Réviser les modalités d'évaluation des dispositifs d'allègements de charge et procéder à un rebasage du dispositif TO-DE.

**Recommandation n°3** : Généraliser l'évaluation des dépenses fiscales et tirer les conséquences de ces évaluations (recommandation réitérée).

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

## **Annexe n° 1 : Les refus d'apurement communautaires**

### **Le principe des refus d'apurement**

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

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

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

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

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

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

Pour compenser cette correction, le ministère de l'agriculture met des crédits supplémentaires, résultant d'un redéploiement de ses crédits, d'un abondement du programme 154 en loi de finances rectificative ou d'une combinaison des deux, à la disposition de l'agence France Trésor.

#### **Le montant des refus d'apurement notifiés à la France**

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

La tranche 2015 a été payée en LFR pour 2015, ainsi que la majeure partie (300 M€) de la tranche 2016. Ceci explique que le montant des refus d'apurement ait sensiblement augmenté entre 2014 et 2015.

**Tableau n° 12 : Évolution du montant des refus d'apurement communautaire réglés par la France entre 2009 et 2015 (en M€)**

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

Le montant du refus d'apurement communautaire engagé et payé en 2016 est de 357,55 M€ : ce montant intègre le reliquat de la tranche 2016 de la décision ad hoc 47 (59,4 M€) ainsi que trois nouvelles décisions notifiées en cours d'année et devenues exécutoires :

**Tableau n° 13 : Refus d'apurement réglés en 2016**

Acte administratif	Notification	Montant (en M€)
<i>Décision ad hoc 47 (solde de la deuxième tranche, 300 M€ déjà payée en 2015)</i>	16.01.2015	59,4
<i>Décision ad hoc 49</i>	13.11.2015	11,6
<i>Décision ad hoc 50</i>	17.03.2016	101,1
<i>Décision ad hoc 51</i>	20.06.2016	178,4
<i>Apurement comptable</i>		5,8
<i>dont dépassement de délais</i>		1,2
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>357,5</b>

Source : MAAF

Ce montant a été couvert par une ouverture en LFR de fin d'année.

En plus de ce montant réglé, plusieurs décisions sont toujours pendantes. Il s'agit en particulier des décisions *ad hoc* 52 pour un montant de 47 M€ et ad hoc 53 pour un montant de 8 M€. Ces décisions ont été notifiées aux autorités françaises le 15 novembre 2016.