

Développement agricole et rural

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

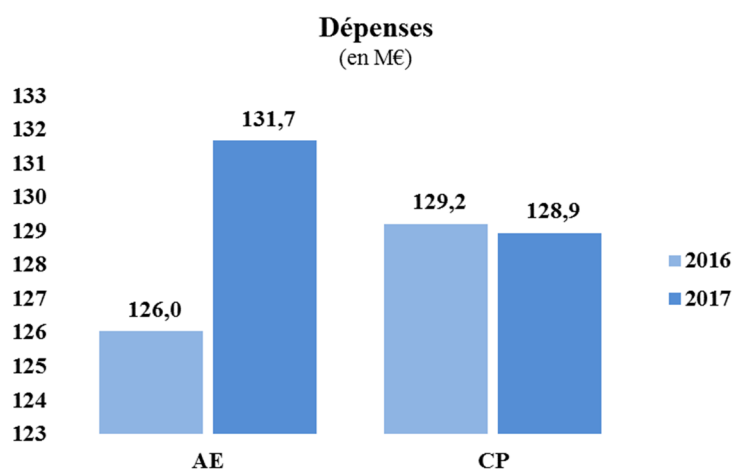
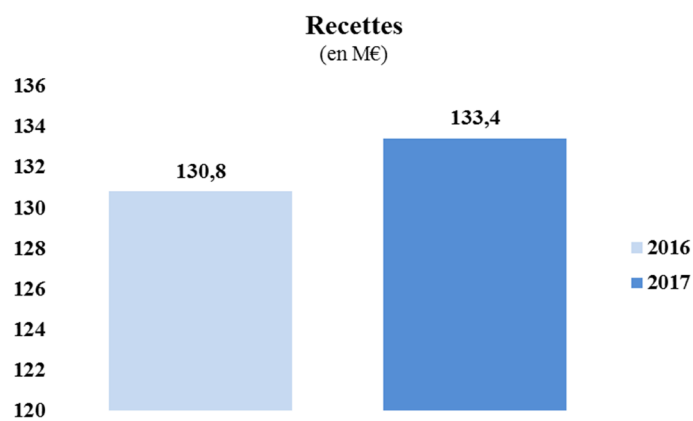
Développement agricole et rural

Programme 775 – Développement et transfert en agriculture

Programme 776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture

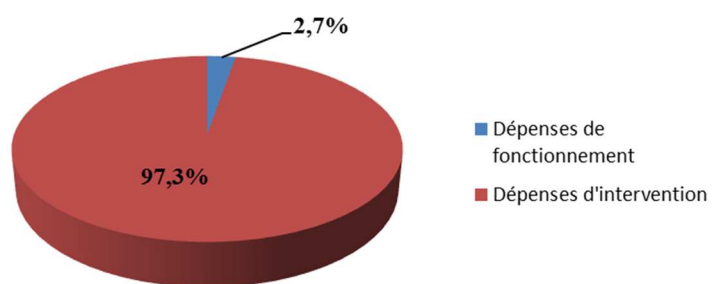
Synthèse

Les principales données du CAS DAR

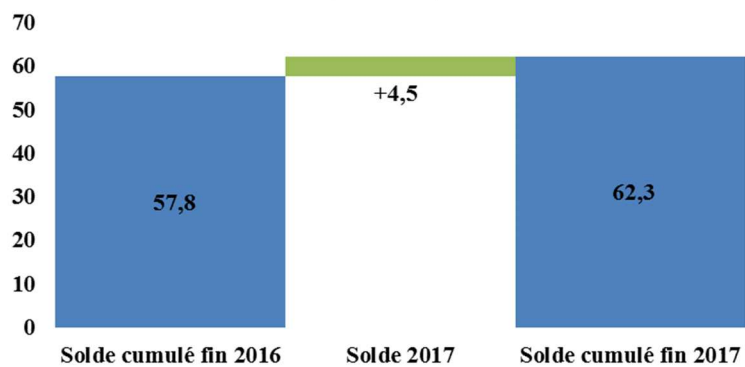


Répartition de la dépense

(en % des CP)

**Soldes**

(CP, en M€)



Les principales observations

Le CAS DAR compte deux programmes : 775 – *Développement et transfert en agriculture* et 776 – *Recherche appliquée et innovation en agriculture*.

Le programme 775 assure d'une part le financement des programmes des chambres d'agriculture, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), de Coop de France, d'autres organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), et d'autre part des actions d'accompagnement portant sur des thématiques innovantes et des actions en faveur de la génétique animale. Il comprend également depuis 2015 le financement d'appels à projets régionalisés en faveur de l'assistance technique agricole. La responsable de programme est la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises.

Le programme 776, quant à lui, permet de financer les programmes des instituts techniques agricoles (tête de réseau : l'ACTA), les actions d'accompagnement s'y rattachant et les appels à projets. Le responsable de programme est le directeur général de l'enseignement et de la recherche.

Les recettes ont été de 133,34 M€ en 2017 après avoir été de 130,12 M€ en 2016.

L'exécution a été la suivante :

Tableau n° 1 : Dépenses par programme

En M€		Exécution 2016		Exécution 2017	
		AE	CP	AE	CP
Prog 775	Développement et transfert	57,23	62,38	64,82	60,98
Prog 776	Recherche appliquée et innovation	68,81	66,81	68,54	67,96
CAS DAR	total	126,04	129,19	133,37	128,94

Source : ministère chargé de l'agriculture

L'exercice 2017 est marqué par une croissance des recettes et une légère baisse des dépenses, qui alimentent une augmentation des reports de crédits de paiement. Le solde cumulé du compte représente fin 2017 près de la moitié du montant des crédits de paiement dépensés.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour avait recommandé après l'examen de la gestion 2016 de :

1. - Affiner le dispositif de mesure de performances au regard de l'impact structurel des mesures mises en œuvre ;
2. - Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets ;
3. - Maîtriser les reports des crédits de paiement.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. - Poursuivre l'amélioration du dispositif de mesure de la performance, au regard de l'impact des mesures mises en œuvre.
2. - Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets ;
3. - Engager les crédits dès le début de l'année.

Sommaire

Introduction.....	8
1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE	10
1.1 Le solde	10
1.2 Les recettes : évaluation initiale, modifications en cours d'exercice et exécution.....	10
1.3 La maîtrise de la dépense	11
1.4 La soutenabilité	13
2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	15
3. LA QUALITE DE LA GESTION.....	18
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	18
3.2 La démarche de performance	18
4. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	21
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	21
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	22

Introduction

Objet de la mission

Le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » créé par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005, loi de finances pour 2006, a pour objet de financer les actions de développement agricole et rural telles que définies par les articles L 820-1 à 3 et R 822-1 du code rural et de la pêche maritime.

Depuis l'année 2015, ce compte retrace en recettes 100 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 bis MB du code général des impôts (CGI) et, en dépenses, celles relatives au développement agricole et rural. Ce produit est de l'ordre de 130 millions d'euros et finance pour 46,4 % de son montant le programme 775 et pour 53,6 % le programme 776.

L'article L.820-1 du code rural et de la pêche maritime dispose que :
« *Le développement agricole a pour mission de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural. Relèvent du développement agricole la mise en œuvre d'actions de recherche finalisée et appliquée, la conduite d'études, d'expérimentations et d'expertises, la diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation et le conseil, l'appui aux initiatives locales entrant dans le cadre de sa mission* ».

L'article R.822-1 du code rural et de la pêche maritime précise que
« *le ministre chargé de l'agriculture fixe, après concertation avec les organisations professionnelles agricoles, les priorités du développement agricole et rural* ».

Rattachement de la mission

Le CAS DAR compte deux programmes : 775 – *Développement et transfert en agriculture* et 776 – *Recherche appliquée et innovation en agriculture*. Chaque programme est constitué d'un budget opérationnel de programme (BOP). La mission est rattachée au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Le programme 775 assure le financement des programmes des chambres d'agriculture, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), de Coop de France, d'autres organismes de développement agricole et rural (ONVAR), des actions d'accompagnement portant sur des thématiques innovantes et les actions en faveur de la génétique animale. Il comprend également depuis 2015 le financement d'appels à projets régionalisés en faveur de l'assistance technique agricole. La responsable de programme est la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises.

Le programme 776, quant à lui, permet de financer les programmes des instituts techniques agricoles (tête de réseau : l'ACTA), les actions d'accompagnement s'y rattachant et les appels à projets. Le responsable de programme est le directeur général de l'enseignement et de la recherche.

La cohérence d'ensemble est assurée par le programme national de développement agricole et rural (PNDAR) fixant les grandes orientations des mesures finançables. Le PNDAR est décliné en contrats d'objectifs pluriannuels et annuels avec chaque grande famille d'organismes (chambres d'agriculture, instituts techniques agricoles, Coop de France et autres ONVAR).

1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE

1.1 Le solde

Le solde de l'exécution 2017 est de 4,39 M€, portant le solde cumulé fin 2017 à 62,31 M€, après 57,84 M€ fin 2016. Cette augmentation du solde de l'exécution 2017 s'explique principalement par l'augmentation des recettes au-delà de la prévision prudente en début d'exercice.

Le solde cumulé fin 2016 s'élevait à 57,84 M€, l'arrêté du 27 mars 2017 portant report de crédits a ouvert un montant de 50,49 M€ de CP et 6,37 M€ d'AE pour le CASDAR et l'exercice 2017. Les articles 20, 21 et 37 de la LOLF ne permettent pas d'expliquer cette différence. Cet écart est récurrent, constaté depuis 2009 au moins, et son montant est stable depuis 2011, légèrement supérieur à 7 M€.

La Cour prend acte de l'étude lancée par le ministère de l'agriculture, les services du CBCM et la direction du budget afin d'identifier la source de cet écart et procéder aux corrections appropriées dans les écritures comptables.

1.2 Les recettes

Les recettes du compte sont constituées de l'intégralité de la taxe sur le chiffre d'affaire des exploitations agricoles prévue à l'article 302 bis MB du CGI. A ces recettes s'ajoute, en trésorerie, le solde d'exécution de l'année antérieure.

Les recettes 2017 se sont élevées à 133,34 M€, dont 1,26 M€ de recettes diverses ou accidentelles constatées après la clôture budgétaire. Elles progressent de près de 2% par rapport à 2016 et restent encore inférieures à celles de 2015. En début d'exercice le ministère avait retenu à titre prévisionnel un montant de recettes de 124 M€ pour tenir compte à la fois de la baisse du chiffre d'affaire prévisionnel de l'agriculture et de la non perception d'une partie des recettes attendues en 2016. Les résultats des exploitations agricoles ont été meilleurs que prévus et le rendement de la taxe sur le chiffre d'affaire des exploitations a donc été supérieur à la prévision : 9,3 M€ soit +7%. L'augmentation des encaissements s'explique aussi en grande partie par le rattrapage des recettes non perçues en 2016.

La variabilité des chiffres d'affaires des exploitations agricoles du fait de la volatilité des prix et des volumes récoltés, ainsi que les agrandissements et regroupements d'exploitations agricoles, rendent, selon

le ministère, de plus en plus difficile la prévision du montant de la recette en programmation au moment de l'élaboration du PLF ainsi que la gestion annuelle des crédits.

En juillet 2017, au regard du rythme constaté des encaissements, les prévisions de recettes ont été revues à hauteur de 131 M€.

Le calendrier des encaissements de la taxe sur le chiffre d'affaire des exploitations agricole est concentré au mois de mai : à la fin de la première semaine 8 % des recettes annuelles sont encaissées et 77 % à la fin de la troisième.

Selon l'article 20 de LOLF, « le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante. » Dans la pratique le versement du solde d'exécution de l'année précédente est effectué sur le compte de trésorerie du CASDAR au mois d'août, après le vote de la loi de règlement. Le report anticipé du solde comptable, qui est du ressort de la Direction du budget, permettrait de rendre disponible de manière plus précoce ce montant, en tout état de cause avant août, permettant des engagements dans la limite du solde comptable minoré des restes à payer.

En raison de l'absence de prévision suffisamment fiable du chiffre d'affaires de l'agriculture en 2016, au moment de la préparation du PLF 2017, la prévision de recettes retenue en LFI 2017 a été la même que celle du LFI 2016 à savoir 147,5 M€. S'agissant de 2018 la prévision de recette a été fixée à 136 M€ dans le PLF 2018, un montant plus proche de la réalité observée. Ce montant a été justifié dans le Projet annuel de performance (PAP) annexé au PLF comme étant « l'exécution 2016 des recettes », alors que les encaissements constatés se sont élevés pour 2016 à 130,47 M€.

1.3 Les dépenses

Les dépenses, en AE et CP pour chacun des deux programmes de la mission sont rappelées dans le tableau ci-après.

Le montant des crédits de paiement consommés en 2017, 128,94 €, est très proche de celui de 2016 qui était de 129,19 M€. Ce rythme de consommation des crédits de paiement, en moyenne de l'ordre de 130 M€ par an pour 2016 et 2017, en diminution par rapport à 2015 (137 M€), ne permet pas la consommation intégrale des recettes et a fortiori des reports de crédits. Aussi les reports de crédits de paiement, dont le montant était de 50,49 M€ fin 2016, pourraient augmenter à nouveau, pour la quatrième année consécutive, et atteindre 54,89 M€ pour l'exercice 2017.

Tableau n° 2 : Dépenses par programme

En M€	Prog 775 Développement et transfert LFI		Prog 776 Recherche appliquée et innovation		Total Mission Développement agricole et rural	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	70,55	70,55	76,94	76,94	147,5	147,5
Reports	5,32	10,15	1,05	39,93	6,37	50,49
Crédits ouverts	75,87	81,11	78	116,87	153,87	197,99
Crédits consommés	64,82	60,98	68,54	67,96	133,37	128,94
Crédits non consommés	11,04	20,12	9,45	49,91	20,49	69,04

Source : ministère chargé de l'agriculture

Les dépenses sont engagées à partir du mois de mars pour les programmes antérieurs, et les programmes de l'année, validés par arrêtés ministériels – dont les premiers sont pris en avril – sont engagés au plus tôt fin juin. En ce qui concerne le programme 776 le calendrier utile est réduit aux mois de juin à novembre en ce qui concerne l'engagement des crédits. Dans la pratique la consommation des AE et CP ne démarre que très progressivement et les paiements cumulés, des deux programmes, sont encore inférieurs à 10 M€ (CP) en juin, malgré des disponibilités suffisantes en trésorerie. La consommation de crédits pourrait être améliorée, y compris en début d'année, par un suivi plus précis des encaissements de recettes par les gestionnaires. La mise à disposition anticipée du solde de l'exercice précédent, par un arrêté de report anticipé du solde budgétaire, de la direction du budget, permettrait un engagement plus précoce des dépenses.

En ce qui concerne les AE, l'exercice 2017 se termine par une sous consommation de plus de 11 M€ (par rapport aux disponibilités constituées par les recettes constatées et les reports). Ce montant s'explique en partie par des projets programmés mais non engagés à la clôture pour un montant de 2,64 M€ et par le montant de retrait d'AE antérieures sur des projets soldés. Les gestionnaires doivent rechercher une meilleure consommation des AE, qui serait facilité par une disponibilité plus précoce des crédits.

Les reports de crédits de paiement s'expliquent aussi par le caractère pluriannuel des appels à projets qui induisent un étalement dans le temps des décaissements. Les décaissements sont de 40 % la première année, 40 autres % à l'avancement et le solde de 20 % à la clôture sur présentation

des justificatifs. Les projets s'étendent jusqu'à trois années et demie et les porteurs de projet bénéficient encore d'une année supplémentaire pour présenter le dossier finalisé et obtenir le paiement du solde. Dans la pratique, la clôture des dossiers souffre de retards supplémentaires. Les gestionnaires de ces projets gagneraient à inciter les porteurs de projet à respecter un délai maximum d'un an, après la clôture, après lequel le solde ne serait plus versé. Cette disposition permettrait de récupérer certaines AE engagées et non consommées qui pourraient abonder l'année suivante les montants d'AE.

Pour améliorer le rythme de la dépense et le taux d'engagement, les gestionnaires des deux programmes pourraient obtenir un arrêté anticipé de report du solde budgétaire et mettre en œuvre un suivi plus précis des encaissements de recettes au début de l'année permettant d'engager les crédits dès le début de l'année.

Tableau n° 3 : Reports de crédits

(En M€)	2013	2014	2015	2016	2017
Crédits de paiement	57,9	43,1	48,8	50,49	54,96

Source : ministère chargé de l'agriculture et CBCM

La consommation de crédits de paiements régulièrement inférieure au montant des recettes dégage un solde positif de trésorerie, dont le cumul atteint le montant de 62,31 M€ après l'exercice 2017, ce qui représente près de la moitié du montant des crédits de paiement. Au rythme actuel de dépenses ce solde cumulé risque de continuer à croître.

1.4 La soutenabilité

Le CAS DAR n'est pas exposé à des difficultés particulières concernant la soutenabilité budgétaire puisque la mise en œuvre de la mission repose sur les recettes effectivement perçues ou reportées. Les projets sont lancés au fur et à mesure des rentrées de recettes.

Cependant, à chiffre d'affaires constant de l'agriculture, le produit de la taxe constituant l'intégralité des recettes du CAS DAR diminue du fait de la baisse du nombre des exploitations agricoles et de l'augmentation de leur surface moyenne ainsi que de la part de leur chiffre d'affaires supérieure à 370 000 €, du fait de la dégressivité du taux de la taxe sur le CA des exploitations.

En effet, la taxe sur les exploitations agricoles est assise sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles assujetties à la TVA de l'année précédente (selon le régime simplifié de l'agriculture visé à l'article 298 bis du code général des impôts). Elle est composée d'une partie forfaitaire de 90 € et d'une partie variable fixée à 0,19 % jusqu'à 370 000 € de CA et à 0,05 % au-delà. Plus une exploitation est importante, plus réduite sera sa taxe CASDAR en pourcentage de son chiffre d'affaires. Ce mode de contribution n'est pas sans incidence sur la recette du CASDAR puisque le monde agricole français fait face à un phénomène durable de concentration (diminution du nombre d'exploitations agricoles et augmentation de la taille de celles qui demeurent).

Le nombre d'exploitations agricoles en France métropolitaine a diminué de 7 % entre 2010 et 2013. Le mouvement de diminution se poursuit, à un rythme de l'ordre de 2,5 % par an, les disparitions concernant surtout les petites exploitations, le rythme de diminution des exploitations moyennes et grandes étant quant à lui de l'ordre de 0,8 %. En revanche, la superficie agricole utilisée en métropole ne diminue quasiment pas, avec près de 28 millions d'hectares : la superficie moyenne des exploitations métropolitaines augmente donc.

Aussi, compte tenu d'une part de la diminution du nombre d'exploitations et de l'agrandissement des exploitations restantes, et d'autre part de l'assiette de la taxe qui comprend une forte dégressivité du taux au-delà de 370 000 € de chiffre d'affaires, le rendement de la taxe diminue : ainsi, le taux effectif de la taxe par rapport au chiffre d'affaires de l'agriculture est passé de 0,20 % en 2010 à 0,18 % en 2017, entraînant une perte de recettes pour le CASDAR de l'ordre de 11,6 M€ en 2017 par rapport au rendement 2010.¹

Cette tendance est de nature à remettre en cause à terme l'équilibre général du CASDAR d'autant plus que, durant ces dernières années, se sont cumulées, une baisse des cours et une baisse des rendements, due pour ces derniers aux effets climatiques.

La Cour appelle l'attention du ministère sur la soutenabilité à moyen terme du compte.

¹ Pour le CA 2017 le montant retenu est celui de la production au prix de base (72,3 Md €) du compte prévisionnel de l'agriculture de la Commission des comptes de l'agriculture de la nation de décembre 2017.

2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

Les dépenses sont, dans leur quasi intégralité (99,8 %), des dépenses d'intervention, les fonctions support ne représentant que 172 000 € (dépenses exécutées).

S'agissant du programme 775, le CASDAR alimente, en 2017, les programmes de développement agricole et rural des chambres régionales d'agriculture (CRA), de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et des organismes nationaux à vocation agricole (ONVAR), les appels à projets (AAP) mobilisation collective pour l'agro-écologie, le programme de génétique animale, des appels à projets régionaux en faveur de l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) – délégué à l'Agence de service et de paiement (ASP) – et un programme d'assistance technique régionalisée (ATR) – confié à FranceAgriMer. En 2017, un nouvel appel à projet (APA) appelé animation régionale des partenariats pour l'innovation et le développement agricole » (ARPIDA) a été lancé pour favoriser la multi-performance des exploitations agricoles (économique et environnementale) – et confié à l'APCA pour sa gestion.

Tableau n° 4 : Composantes de la dépense -programme 775

(Montants en M€)	2016	2017
CA et APCA	40,36	38,34
Génétique animale	3,60	11,99
ONVAR	7,70	7,34
AAP GIEE	2,00	1,9
AAP ATR	7,50	3,7
AAP ARPIDA		1,5*
	61,16	64,77

Source : ministère chargé de l'agriculture

** : dépenses à réaliser en 2018*

Les montants sont reconduits d'une année sur l'autre avec une certaine stabilité et quelques grands bénéficiaires concentrent une part importante des subventions (qu'ils redistribuent ensuite).

Tableau n° 5 : Principaux bénéficiaires des crédits – programme 775

(Montants en M€)	2017
CRA (30 chambres)	36,68
APCA	3,16
ONVAR (16 organismes)	7,34
FranceAgriMer	15,68
Agence de service et de paiement (ASP)	1,9

Source : ministère chargé de l'agriculture

S'agissant du programme 776, le CASDAR alimente, en 2017, les programmes pluriannuels de développement agricole et rural des instituts techniques agricoles qualifiés (ITA) et de l'association de coordination technique agricole (ACTA) établis pour la période 2014-2020, des actions thématiques transversales (ATT), quatre appels à projet (innovation et partenariat, recherche technologique pour la compétitivité et la durabilité des filières, de la production à la transformation, transition agro-écologique des exploitations agricoles et ateliers technologiques des établissements d'enseignement agricole, semences et sélection végétale), le programme expérimentation mis en œuvre par FranceAgriMer, ainsi que les actions d'accompagnement en complément des programmes de développement agricole et rural des instituts techniques agricoles.

Tableau n° 6 : Composantes de la dépense - Programme 776

(Montants en M€)	2016	2017
ACTA et ITA	39,61	37,25
ATT réseau ACTA	2,23	2,23
ATT réseau élevage	2,46	2,45
ATT Lutte contre le dépérissement du vignoble		1,5
Appels à projet	23,98	20,13
Dont programme expérimentation FAM	13,15	11,7
Actions d'accompagnement	2,38	2,54
Sélection végétale	1,27	0,96

Source : ministère chargé de l'agriculture

Comme pour le programme 775 quelques opérateurs concentrent une part significative des subventions, qu'ils redistribuent à leur tour.

Tableau n° 7 : Principaux bénéficiaires des crédits – programme 776

(Montants en M€)	2017
ACTA	6,63
FAM	12,49
ARVALIS	10,59
IDELE	12,36
IFV	6,26

Source : ministère chargé de l'agriculture

Les montants consacrés aux appels à projet ces dernières années sont les suivants pour chacun des deux programmes :

Tableau n° 8 : Montants consacrés aux appels à projet

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Prog 775	0	6,59	16,46	17,20	14,8
Prog 776	11,07	15,26	11,74	10,83	14,8
Programme expérimentation de FAM du prog 776		10,00	15,75	13,15	8,7
Total hors programme d'expérimentation programme FAM	11,07	21,85	28,20	28,03	29,6

Source : ministère chargé de l'agriculture

Les montants consacrés aux appels à projet sont globalement stables. En ce qui concerne le programme 775, la diminution s'explique en grande partie par une incapacité de FAM à consommer l'intégralité de son enveloppe.

Une part importante des projets engagés en 2017 le sont en fin d'année et seront réalisés en 2018. La procédure comme le rythme des appels à projets se prêtent mal au calendrier budgétaire annuel. Compte tenu de l'importance des reports de crédits d'une année sur l'autre, pour les deux programmes, et des difficultés récurrentes des gestionnaires à engager l'ensemble des projets durant l'année, il serait sans doute utile de demander à la direction du budget de bénéficier de la procédure de report anticipé afin de bénéficier dès le début de l'année des reports de l'année précédente.

3. LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Sous réserve de l'interrogation concernant la différence de montant entre le montant du solde cumulé en exécution et celui du report de crédits de paiements pour 2017, il n'y a pas eu de dérogation à l'application des articles 18 à 21 et 24 de la LOLF.

3.2 La démarche de performance

La mesure de performance des programmes de développement agricole et rural portés par les organismes bénéficiaires des subventions du programme 775 est réalisée par plusieurs dispositifs complémentaires :

- l'analyse des comptes-rendus de réalisation des programmes opérée dans le cadre du dispositif de contrôle avant paiement ;
- l'évaluation ex ante des programmes et les avis et recommandations envoyés aux porteurs de programmes ;
- les évaluations externes commandées par la DGPE et réalisées par des bureaux d'études ;
- le développement de la culture de l'évaluation des actions au sein des organismes porteurs de programmes.

Le ministère a diffusé en 2017 un guide méthodologique portant sur la définition des indicateurs de résultats pour les porteurs de programmes et s'engage à élaborer des indicateurs communs à tous les programmes d'ici 2020. En ce qui concerne la mesure de l'impact sur l'agriculture des programmes relevant du PNDAR et financés par le CASDAR, compte tenu de la difficulté de la démarche, le ministère lance en 2018 une étude pour développer une méthode d'évaluation expérimentée sur le réseau Coop de France, bénéficiaire du programme 775, avec vocation à s'étendre à l'ensemble du PNDAR si les résultats sont positifs.

S'agissant du programme 776, des indicateurs de réalisation sont en cours de mise en œuvre en ce qui concerne les programmes annuels de développement agricole des instituts techniques du réseau de l'ACTA dans le cadre du contrat d'objectifs 2014-2020. Mais il s'agit d'indicateurs de moyens et non de résultat.

Concernant les projets sélectionnés dans les appels à projet, ainsi que les actions thématiques transversales et les actions d'accompagnement, ils disposent d'indicateurs spécifiques mais qui sont définis par le chef de file et les partenaires du projet et qui sont précisés dans chacun des dossiers finalisés. Après paiement, des contrôles sont menés par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), ils ont été au nombre de trois en 2017.

Une mission d'évaluation à mi-parcours du PNDAR 2014-2020 a été conduite par un cabinet privé en 2016-2017 et rendue en février 2017, elle a donné lieu au rapport n°1740 du CGAAER de juillet 2017. La DGER et la DGPE en ont tiré des propositions d'évolution du PNDAR pour la période 2018-2020, dans une note conjointe de septembre 2017.

3.2.1 La pertinence de la mesure de la qualité de service

Le programme 775 est doté d'un seul objectif : « *orienter les structures chargées du conseil aux agriculteurs vers le développement et la diffusion de systèmes de production innovants et performants à la fois du point de vue économique, environnemental et sanitaire.* » C'est un objectif assez général. L'indicateur de résultat se rapportant à cet objectif est le pourcentage d'ETP, au sein des organismes bénéficiaires du programme 775, consacrés à deux thématiques du PNDAR : « conception et conduite de système de production basés sur les principes de l'agro-écologie » et « anticipation et adaptation aux dynamiques globales de changement ». Cet indicateur est un indicateur de moyens et non de résultat.

Le programme 776 a aussi un seul objectif : « *renforcer l'orientation des appels à projets et des programmes pluriannuels sur les priorités publiques portées par le ministère chargé de l'agriculture* ». Cet objectif demeure très général et relève de l'évidence, sa formulation gagnerait sans doute à être précisée. L'indicateur pour le suivre est la « part des financements correspondant aux priorités retenues pour l'évolution qualitative ». Il se décline en deux sous-indicateurs, l'un pour les programmes pluriannuels « part des financements portant principalement sur des problématiques de développement durable pour la compétitivité de l'agriculture » et le second, pour les appels à projets, « part des financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT) ». Ce sont deux sous-indicateurs de moyens.

3.2.2 La stabilité des indicateurs de qualité de service

Les indicateurs de qualité de service sont utilisés depuis plusieurs années. L'indicateur du programme 775 (pourcentage d'ETP consacrés à deux thématiques choisies) « conception et conduite de système de production basés sur les principes de l'agro-écologie », « anticipation et adaptation aux dynamiques globales de changement », la prévision actualisée pour 2017 est de 69,2 % pour une cible fixée (en 2015) à 55 % pour 2017, et réévaluée en 2017 à 60 % compte tenu des bons résultats. La cible a été fixée à 70 % pour l'exercice 2018.

En ce qui concerne les sous-indicateurs du programme 776, le premier (part des financements portant principalement sur des problématiques de développement durable pour la compétitivité de l'agriculture) a une prévision de 90 % pour 2017 (cible fixée à 85 % pour 2017, et réévaluée à 90% pour 2018), et le second (part des financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT)) a une prévision de 57 % pour 2017 égale à sa cible. La valeur de la cible est la même pour 2018.

Au total, les valeurs cibles sont atteintes mais les indicateurs demeurent pour l'essentiel des indicateurs de moyens.

4. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

La Cour avait recommandé après l'examen de la gestion 2016 de :

1. - Affiner le dispositif de mesure de performances au regard de l'impact structurel des mesures mises en œuvre ;
2. - Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets ;
3. - Maîtriser les reports des crédits de paiement.

S'agissant de la première recommandation, la DGPE a engagé un travail d'amélioration des indicateurs pour le programme 775, avec une démarche expérimentale concernant Coop de France, susceptible d'être généralisée, et a l'intention de rechercher des améliorations de la gouvernance dans le cadre du futur PNDAR 2021. Pour autant l'indicateur retenu dans le PAP demeure un indicateur de moyen très élémentaire.

Quant au programme 776, le ministère répond que l'indicateur 1.1 « part des financements correspondant aux priorités retenues pour l'évolution qualitative » et les sous-indicateurs 1.1.1 « programmes pluriannuels : part des financements portant principalement sur des problématiques de développement durable pour la compétitivité de l'agriculture » et 1.1.2 « appel à projets : part des financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT) » permettent à ce programme d'être couvert par la mesure de la performance. Finalement, les indicateurs utilisés sont encore des indicateurs de moyens et non de performance et la Cour recommande de poursuivre l'amélioration du dispositif de mesure de la performance qui a été engagé.

Concernant le recours à la formule de l'appel à projets, le ministère indique que le budget des cinq appels à projets conduits en 2017 sur le programme 776 est de 23,5, M€ soit 33,4 % de la programmation budgétaire 2017 contre 34,5 % en 2016. S'agissant du programme 775, le ministère retient le périmètre des subventions attribuées à la suite d'« appel à concurrence » et les évalue à 22,5% de l'ensemble, après 28,1 % en 2016. Ce fléchissement s'explique par le gonflement artificiel des dépenses en

2017 suite à des reports de 2016, et à la difficulté de FAM de consommer les crédits pour les appels à projet régionalisés.

L'effort concernant les appels à projet doit être maintenu, ainsi que la recommandation.

Enfin, concernant la maîtrise des reports des crédits de paiement, ils étaient de 50,49 M€ (dont 39,93 M€ pour le programme 776) de 2016 sur 2017, ils devraient être de l'ordre de 54,96 M€ en AE et 8,12 M€ en CP de 2017 sur 2018. La tendance à l'augmentation des reports reprend après une stabilisation en 2016. L'augmentation des appels à projets pluriannuels et un calendrier budgétaire peu adapté au rythme de ces appels à projet induisent des reports de crédit. Pour autant un solde positif d'exécution systématique alimente aussi ces reports d'une année sur l'autre. La Cour recommande de rechercher un engagement maximum des crédits dès le début de l'année.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. Poursuivre l'amélioration du dispositif de mesure de la performance, au regard de l'impact des mesures mises en œuvre ;
2. Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets ;
3. Engager les crédits dès le début de l'année.