



# Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2021

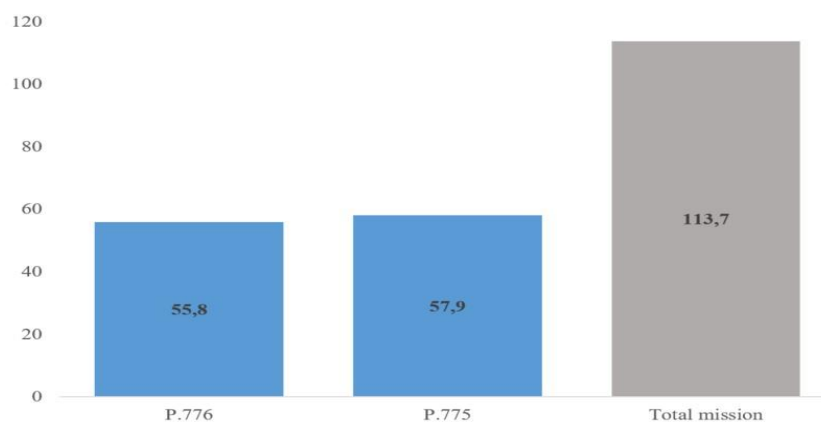


## Développement agricole et rural

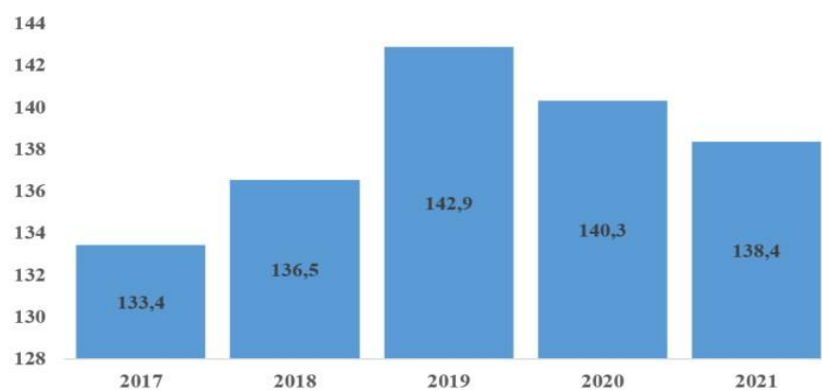
**Programme 775 – Développement et transfert en agriculture**

**Programme 776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture**

**Graphique n° 1 : Exécution en 2021 (CP, en M€)**



**Graphique n° 2 : Évolution des recettes (en M€)**



## Synthèse

Le compte d'affectation spéciale relatif au développement agricole et rural (CAS DAR) comprend le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » et le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ». Ses recettes proviennent de l'intégralité du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, soit en moyenne environ 350 € par exploitation. Elles financent ainsi l'innovation et la recherche appliquée en agriculture ainsi que le transfert de connaissances, et plus généralement le développement agricole et rural.

Le CAS DAR met en œuvre les priorités du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) portant sur 2014 à 2020, qui consistent à « *conforter le développement et la diffusion de systèmes de production innovants et performants à la fois du point de vue économique, environnemental et sanitaire* ».

Ainsi, le CAS DAR, institué en 2006, continue de porter, à la suite de l'association nationale pour le développement agricole (ANDA) dans les années 1960, puis de l'agence du développement agricole et rural (ADAR) entre 2002 et 2005, l'autofinancement de l'innovation agricole par les agriculteurs.

Le programme 775 oriente 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-à-dire vers l'agro-écologie.

Il assure, d'une part, le financement des programmes des chambres d'agriculture, de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), de la fédération des coopératives agricoles (La coopération agricole), d'autres organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), et d'autre part, des actions d'accompagnement thématiques ainsi que 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 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Le programme 776 vise à augmenter l'autonomie et améliorer la compétitivité des agriculteurs, à promouvoir la diversité des modèles agricoles et des systèmes de production et à améliorer les capacités d'anticipation et de pilotage stratégique des agriculteurs et des acteurs des territoires.

Il permet de financer les programmes des instituts techniques agricoles dont la tête de réseau est l'ACTA, les actions d'accompagnement s'y rattachant et les appels à projets. Le responsable de programme est la directrice générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Les crédits budgétaires (AE=CP) sont ouverts à hauteur de la prévision du montant de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. Si la recette est supérieure à la prévision, cette ressource supplémentaire ne peut être engagée à moins d'une ouverture de crédits.

Les recettes atteignent 138 M€ en 2021, pour une prévision de 126 M€. Du fait de l'impact de la crise climatique, la prévision pour 2022 a été maintenue à 126 M€.

**Tableau n° 1 : dépenses par programme**

en M€		Exécution 2020		Exécution 2021	
		AE	CP	AE	CP
Prog 775	Développement et transfert	64	60	60	58
Prog 776	Recherche appliquée et innovation	72	67	69	56
CASDAR		135	127	129	114

Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)

Comme pour la gestion précédente, l'exécution est en baisse par rapport à 2020, de 4,7 % en AE et de 10,6 % en CP. La consommation des crédits disponibles, y compris les reports, s'est élevée à 92 % en AE et à seulement 64 % en CP, en dépit d'une gestion onéreuse en ressources humaines puisque 1 ETP gère en moyenne environ 3 M€.

Ce faible taux d'exécution s'explique par (i) des ouvertures de crédits calculées sur le montant prévisionnel de la taxe recouvrée sans les reports des exercices précédents, inhérents au caractère pluriannuel des opérations, (ii) des prévisions de recettes particulièrement prudentes et (iii) des modalités de gestion complexes qui retardent les décaissements.

La gestion 2021 est marquée, à nouveau, par des recettes supérieures à la prévision, conjuguées à des dépenses moindres que programmées, qui aboutit à un résultat d'exécution excédentaire de 25 M€. Ce résultat vient

alimenter le solde cumulé du compte qui s'élève désormais à 118 M€ au 31 décembre 2021.

La plupart des dépenses d'intervention sont destinées de manière récurrente aux mêmes opérateurs, dans une logique d'enveloppes. Une plus grande sélectivité des opérations, à partir de l'évaluation des dispositifs et de la recherche d'un effet de levier effectif, serait nécessaire à l'orientation des financements vers les priorités du MAA et du PNDAR.

L'évolution apportée par le renouvellement du PNDAR pour les années 2022 à 2027, en hiérarchisant les objectifs autour de neuf axes et en simplifiant les modalités de gestion, entend répondre à cette recherche de performance. Il n'est cependant pas possible à ce stade d'en évaluer les conséquences.

De surcroît, en dépit de demandes réitérées, la Cour n'a pas eu communication en temps utile du rapport sur « *l'évaluation des actions financées par le CAS DAR et les scénarios d'évolution* », produit en juin 2021 par la mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)<sup>1</sup>.

La Cour constate que le CAS DAR, qui pérennise un dispositif datant de soixante ans, atteint ses limites en l'absence récurrente de mise en œuvre de ses recommandations et au regard du soutien public annuel à l'agriculture (9,5 Md€ en 2021 au titre de la politique agricole commune (PAC) et 5,4 Md€ d'allègements de charges fiscales et sociales).

En l'absence d'améliorations dans le fonctionnement du compte d'affectation spéciale et sans préjudice des investigations à venir sur l'efficacité et l'efficacités des soutiens à l'innovation et à la recherche appliquée en agriculture, la Cour recommande sa suppression et la re-budgétisation des crédits des programmes 775 et 776 ; elle appelle également à réexaminer la justification de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles instituée par l'article 302 bis MB du CGI, qui pèse notamment sur les petites exploitations pour un rendement global modeste.

---

<sup>1</sup> Ce rapport n'a été produit à la Cour que le 23 février 2022, postérieurement au délibéré, sur l'intervention du parquet général au titre du droit de communication prévu par les articles L. 141-5 et R. 141-6 du code des juridictions financières.

## Recommandations

1. Supprimer le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural, intégrer dans le budget général de l'État les crédits des programmes 775 et 776 et reconsidérer la justification de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles instituée par l'article 302 bis MB du CGI, (*Ministère de l'agriculture et de l'alimentation et direction du budget ; 2023*) ;
  2. Déterminer précisément l'écart constaté depuis 2011 entre le solde disponible et les crédits budgétaires du CASDAR pour pouvoir en engager le montant dès 2023 (réitérée), (*Ministère de l'agriculture et de l'alimentation et direction du budget ; 2023*) ;
  3. Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (réitérée), (*Ministère de l'agriculture et de l'alimentation ; 2023*) ;
  4. Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets, y compris pour le programme 775 (réitérée), (*Ministère de l'agriculture et de l'alimentation ; 2023*) ;
  5. Évaluer l'impact des mesures financées par le CASDAR (réitérée), (*Ministère de l'agriculture et de l'alimentation ; 2022*).
-

## Sommaire

<b>Synthèse .....</b>	<b>4</b>
<b>Recommandations .....</b>	<b>7</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre I L'exécution budgétaire .....</b>	<b>11</b>
I - La difficile justification d'un compte d'affectation spéciale .....	11
II - Le résultat de l'exercice et le solde cumulé .....	12
III - Les reports et le solde comptable .....	13
IV - Les recettes .....	14
V - Les dépenses .....	16
VI - Les principes budgétaires et la soutenabilité du compte .....	21
VII - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement .....	22
<b>Chapitre II Les composantes de la dépense .....</b>	<b>23</b>
I - Les dépenses d'intervention .....	23
II - Les emplois .....	29
III - Les dépenses de fonctionnement .....	30
<b>Chapitre III La performance .....</b>	<b>31</b>
I - La démarche de performance .....	31
II - La gouvernance et le pilotage .....	32
III - L'efficacité des moyens mis en œuvre .....	33
<b>Chapitre IV Les recommandations de la Cour .....</b>	<b>35</b>
I - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2020 .....	35
II - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2021 .....	37
<b>Annexes .....</b>	<b>38</b>



## Introduction

### Objet de la mission

Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS DAR) a été créé par la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006. Il porte, à la suite de l'association nationale pour le développement agricole (ANDA) dans les années 1960 puis de l'agence du développement agricole et rural (ADAR) entre 2002 et 2005, l'autofinancement de l'innovation agricole par les agriculteurs.

Depuis l'année 2015, ce compte retrace en recettes la totalité 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. Les dépenses s'élèvent en 2021 à 114 M€ pour une recette de 138 M€.

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 ».*

### Composition de la mission

Le CAS DAR compte deux programmes : 775 « Développement et transfert en agriculture » et 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture » pour respectivement 51 % et 49 % de son montant.

La mission est rattachée au ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Chaque programme est constitué d'un budget opérationnel de programme (BOP).

Le programme 775 est doté d'un BOP central avec une seule unité opérationnelle (UO), sous la responsabilité de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE). Il assure le financement des programmes des chambres d'agriculture, de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), de la fédération des coopératives agricoles (La coopération agricole), 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, est doté d'un BOP central sous la responsabilité de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) avec deux UO, l'une sous la responsabilité de la DGER, l'autre sous celle de la direction générale de l'alimentation (DGAL). Il finance les programmes des instituts techniques agricoles, dont la tête de réseau est l'ACTA, les actions d'accompagnement s'y rattachant et les appels à projets. Le responsable de programme est la directrice générale de l'enseignement et de la recherche.

La cohérence d'ensemble est assurée par le programme national de développement agricole et rural (PNDAR 2014-2021) fixant les grandes orientations des mesures finançables. Le PNDAR est décliné en contrats d'objectifs pluriannuels et annuels avec chaque type d'organismes (chambres d'agriculture, instituts techniques agricoles, La coopération agricole et autres ONVAR). Le PNDAR est décliné dans les 12 régions de l'hexagone en programmes régionaux de développement rural mis en œuvre par les chambres d'agriculture.

## Chapitre I

### L'exécution budgétaire

#### I - La difficile justification d'un compte d'affectation spéciale

Le CAS pérennise un dispositif, existant depuis plus de cinquante ans, d'un niveau très modeste (114 M€) comparé aux autres moyens (22,4 Md€ en 2021) destinés à accompagner l'adaptation de l'agriculture aux nouveaux défis environnementaux : 9,5 Md€ au titre de la politique agricole commune (PAC), et 5,4 Md€ d'allègements de charges fiscales et sociales.

La Cour constate à nouveau que les sous-consommations des crédits et les sous-estimations des recettes lors des exercices antérieurs représentent à présent l'équivalent de 85 % de la taxe annuelle sur le chiffre d'affaires qui pèse notamment sur les petites exploitations. De même, elle constate une nouvelle fois le faible taux d'exécution de la dépense, la lourdeur des procédures du PNDAR en dépit des améliorations attendues, le coût élevé de gestion pour un montant modeste, la porosité avec le budget général ainsi que la récurrence des subventions versées à certaines structures. Tant du point de vue des recettes que des dépenses, l'existence d'un compte d'affectation spéciale n'est donc pas justifiée.

Avec le double souci de la simplification de la chaîne des recettes et des dépenses ainsi que de la lisibilité des politiques de soutien agricole, il convient de modifier l'architecture budgétaire tout en préservant les moyens alloués et en assurant la transparence de l'emploi des crédits auprès du secteur agricole.

**Recommandation n° 1 (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation et direction du budget ; 2023) : Supprimer le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural, intégrer dans le budget général de l'État les crédits des programmes 775 et 776 et reconsidérer la justification de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles instituée par l'article 302 bis MB du CGI.**

## II - Le résultat de l'exercice et le solde cumulé

Le résultat de l'exécution en 2021, hors prise en compte du solde des années antérieures, est de 25 M€, après avoir atteint 13 M€ en 2020 et 12 M€ en 2019. Cet excédent s'explique par une recette supérieure à l'ouverture des crédits de +2 M€ et une dépense inférieure à la loi de finances initiale de - 12 M€ pour 2021.

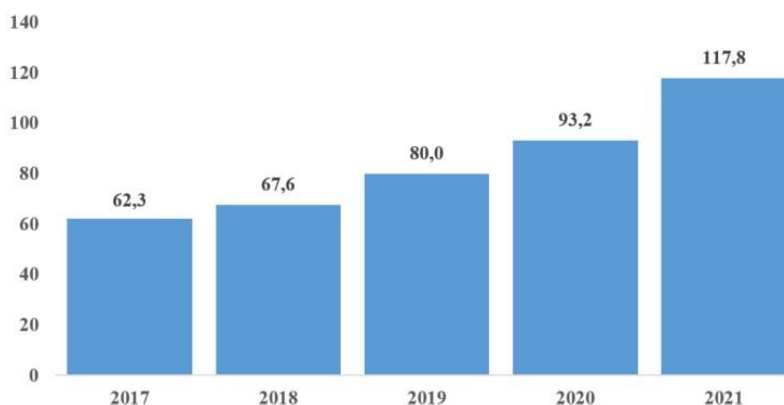
**Tableau n° 2 : Recettes et dépenses du CAS DAR en 2021 (en M€)**

<i>En M€</i>	<b>Total mission</b>
<i>Recettes en 2021</i>	138
<i>Dépenses (CP) en 2021</i>	- 114
<i>Résultat d'exécution hors report en 2021</i>	25
<i>Report du solde comptable 2020</i>	93
<i>Solde du compte au 31/12/2021</i>	118

*Source : Cour des comptes, données CBCM et ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA). Les montants sont arrondis.*

Le résultat, avec les reports de crédits de paiement (CP) non consommés sur exercices antérieurs, vient alimenter le solde cumulé du CAS. Ce solde cumulé a fortement augmenté depuis 2017, en passant de 62 M€ à 118 M€ en 2021, soit une progression de 90 % en quatre exercices.

**Graphique n° 3 : Évolution du solde (en M€)**

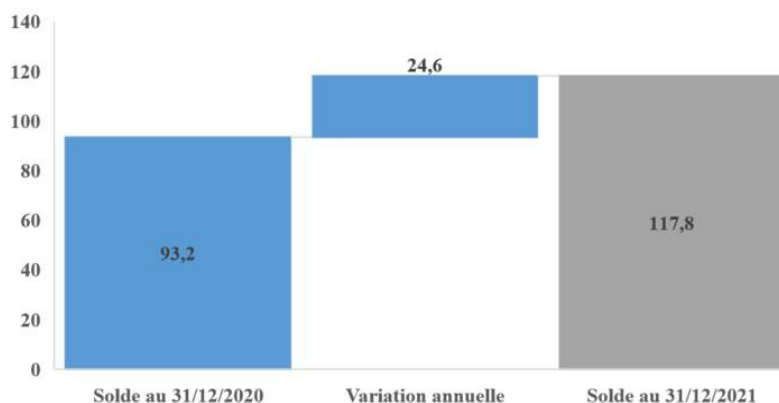


*Source : Cour des comptes, données CBCM et MAA*

Le solde cumulé représente environ 104 % des crédits consommés du CAS. Il traduit le caractère pluriannuel des opérations (impliquant des reports importants de CP d’une année sur l’autre) ainsi que la difficulté à dépenser intégralement une ressource incertaine et dont la prévision a été prudente depuis 2017.

Le solde comptable au 31 décembre 2020 s’élevait à 93 M€, et a été comptabilisé, après le vote de la loi du 5 août 2021 de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2020. Au 31 décembre 2021, le solde est estimé à 118 M€.

**Graphique n° 4 : Variation annuelle du solde (en M€)**



Source : Cour des comptes, données CBCM et MAA

Ainsi, le niveau élevé du solde, qui résulte de sous-consommations des crédits et de sous-estimations des recettes lors des exercices antérieurs, représente l’équivalent de 85 % de la taxe annuelle sur le chiffre d’affaires des exploitants agricoles. Le CAS ne permet donc pas de mobiliser efficacement la totalité de la fiscalité prélevée sur les exploitations agricoles. La situation se détériore puisqu’un an avant, le niveau était de 66 %.

### III - Les reports et le solde comptable

Les crédits de paiement (CP) non consommés en fin d’année sont reportés d’une année sur l’autre par un arrêté intervenant en début de gestion.

On constate depuis la création du CAS un écart d'environ 7 M€ entre le solde comptable et les crédits budgétaires reportés l'année suivante, qui résulterait soit d'une erreur comptable lors de la bascule du système d'information financière de l'État soit de la reprise du solde comptable de l'agence de développement agricole et rural lors de sa dissolution au 1<sup>er</sup> janvier 2006, conformément à l'article 52 de la loi de finances pour 2006.

Une partie de cet écart (3 M€, après une régularisation de 3 M€ en 2021) provient de reversement d'indus au titre d'anciennes conventions de gestion avec l'agence de service et de paiement (ASP). Ces reversements ont été anormalement imputés sur le CAS aux dépens du budget général, en étant à l'origine d'un accroissement du solde comptable.

D'après le rapport sur « l'évaluation des actions financées par le CAS DAR et les scénarios d'évolution », produit par le CGAAER et l'IGF en juin 2021, l'écart entre les recettes cumulées et les engagements consommés serait de 22 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le MAA a évalué cet écart à 23 M€ au 31 décembre 2021.

En effet, le niveau des reports de crédits de paiement résulte des crédits non consommés, notamment des restes à payer (89 M€), et non de la totalité du solde comptable pouvant être mobilisé (118 M€), en l'absence d'actualisation en cours d'année de l'évaluation de la recette et d'ouverture de crédits à due concurrence.

<p><b>Recommandation n° 2 : (MAA et direction du Budget) Déterminer précisément l'écart constaté depuis 2011 entre le solde disponible et les crédits budgétaires du CASDAR pour pouvoir en engager le montant dès 2023 (réitérée).</b></p>
---

## IV - Les recettes

Les recettes sont constituées de l'intégralité de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles instituée par l'article 302 bis MB du CGI. Cette taxe est due par les exploitants au titre de leurs activités agricoles, à l'exclusion de ceux placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole. La taxe est assise sur le chiffre d'affaires de l'année précédente ou du dernier exercice clos, auquel sont ajoutés les paiements au titre des soutiens directs attribués par la politique agricole commune (PAC). Le tarif de la taxe est composé d'une partie forfaitaire comprise entre 76 € et 92 € par exploitant et d'une partie variable fixée à 0,19 % jusqu'à 370 000 € de chiffre d'affaires hors TVA et à 0,05 % au-delà. Sur

la base des recettes perçues en 2021, le montant moyen de la taxe par exploitation<sup>2</sup> est d'environ 350 €.

En 2021, les recettes se sont élevées à 138 M€. Elles diminuent de 1,9 M€, soit 1,4 %, par rapport aux recettes perçues en 2020 sur le chiffre d'affaires de l'année précédente, mais restent supérieures à la moyenne décennale (132 M€). Cette évolution est cohérente avec celle de la valeur ajoutée brute en 2020, mesurée dans le compte de l'agriculture, et qui a baissé de 1,8 % en valeur<sup>3</sup>.

Le montant de recettes recouvrées est supérieur au montant estimé en LFI (126 M€) de 12 M€, soit +10 %. De fait, le rythme des encaissements de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles est très irrégulier : à la fin avril seulement 8 % des recettes étaient encaissées alors qu'en mai, le taux de recouvrement atteignait 76 %.

Ainsi, constatant que le produit de la taxe encaissé dépassait les prévisions de la LFI, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a obtenu une ouverture de crédits supplémentaires de 10 M€ en loi de finances du 1<sup>er</sup> décembre 2021. Cette ouverture a été trop tardive pour permettre l'engagement et la consommation de ces crédits en 2021.

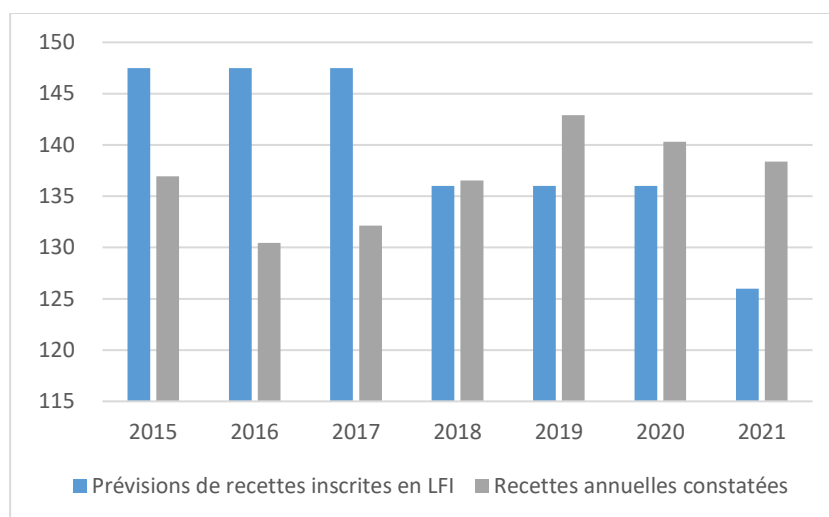
En ce qui concerne le budget pour 2022, le compte prévisionnel de l'agriculture, publié par l'INSEE en décembre 2021, fait apparaître un rattrapage marqué de la valeur ajoutée brute de 14 %. Le recouvrement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles sera donc vraisemblablement supérieur au niveau prévu (126 M€) en LFI pour 2022.

---

<sup>2</sup> Le nombre total des exploitations agricoles est d'environ 389 000 selon le recensement de 2020.

<sup>3</sup> Après prise en compte des subventions d'exploitation et des impôts (valeur ajoutée brute au coût des facteurs). Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, juillet 2021.

**Graphique n° 5 : Évolution des recettes prévues en LFI et constatées (M€)**



Source : Cour des comptes, données CBCM et MAA

Depuis 2019, les recettes sont estimées de manière très prudente, ce qui contribue à la maîtrise des dépenses portées par le CAS puisque les crédits ouverts doivent être financés *a minima* à 90 % par celles-ci. La Cour rappelle que le montant de recettes inscrit en loi de finances initiale doit tenir compte des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

**Recommandation n° 3 : (MAA) Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (réitérée).**

## V - Les dépenses

Les crédits ouverts et les dépenses, en AE et CP, pour chacun des deux programmes de la mission sont les suivants :



**Tableau n° 3 : Crédits par programme en 2021 (en M€)**

En M€	Prog 775 Développement et transfert		Prog 776 Recherche appliquée et innovation		Total mission Développement agricole et rural	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	60,1	60,1	65,9	65,9	126,0	126,0
Reports *	0,1	20,1	3,6	56,0	3,7	76,1
Virements**	0,4	0,4	-0,4	-0,4		
Ouverture de crédit ***	2,7	2,7	7,3	7,3	10,0	10,0
Retraits d'AE sur engagements antérieurs	1,58		1,08		2,66	
Disponibles	61,7	83,3	75,3	128,8	137,0	212,1
Crédits consommés	58,7	57,9	67,7	55,8	126,4	113,7
Crédits non consommés	3,1	25,4	7,6	73,0	10,6	98,4

Source : MAA, CBCM et SAFSL

\* arrêté modifié de report de crédit du 12 mars 2021

\*\* décret du 28 juin 2021 portant virement de crédits.

\*\*\* loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021

## A - La programmation des crédits

La programmation des crédits a été construite sur des hypothèses prudentes de recettes, tenant compte d'une réduction du chiffre d'affaires de certaines filières agricoles en 2020 et des mauvaises récoltes de céréales anticipées à la suite des aléas climatiques, soit une réduction de -7 % pour atteindre 126 M€.

La répartition des crédits entre les programmes s'est effectuée en fonction des besoins identifiés :

- sur le P775 : les actions portées par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture en appui des programmes régionaux de développement agricole et rural (39 M€), les programmes pluriannuels des ONVAR (8 M€) et le programme d'appui à la génétique animale (8 M€) ;
- sur le P776 : les programmes des instituts techniques qualifiés (39 M€), les appels à projet (19 M€) et les actions thématiques transversales (5 M€).

Or, la programmation est d'un montant sensiblement inférieur aux crédits disponibles et aux recettes prévisionnelles, soit seulement 126 M€ en CP, alors que la prise en compte des reports permettait d'atteindre une programmation non pas limitée aux seuls crédits ouverts mais à 212 M€.

La Cour invite à mieux adapter la programmation aux crédits disponibles, au regard d'une part des besoins avérés en matière de développement agricole et d'autre part selon les capacités opérationnelles des bénéficiaires.

## **B - La gestion des crédits**

La gestion des crédits alloués au développement agricole et rural a été assouplie sur deux aspects<sup>4</sup> :

- l'arrêté de report des crédits budgétaires de 2020 (4 M€ en AE et 65 M€ en CP) a été pris le 12 mars 2021, avec une augmentation de 17 % du montant, soit presque 11 M€ par rapport à la gestion précédente ;
- des crédits supplémentaires ont été ouverts en loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (10 M€ en AE et CP dont 2,7 M€ pour le programme 775 et 7,3 M€ pour le programme 776), pour renforcer les actions de recherche et développement, notamment afin de sortir du glyphosate, améliorer le bien-être animal ou l'autonomie protéique. Ce montant est davantage déterminé par l'actualisation du montant de recettes par rapport à la prévision initiale, que par des nouveaux besoins.

L'anticipation du report constitue le principal enjeu puisque les crédits des programmes 775 et 776 sont versés pour respectivement un quart et un tiers d'entre eux au-delà de la première année. Pour le programme 776 : 25 % concernent le solde de projets annuels qui est versé l'année suivante et 75 % portent sur des projets pluriannuels.

## **C - Le rythme de la dépense**

La consommation du CAS DAR s'est élevée à 126 M€ en AE et 114 M€ en CP, soit une diminution par rapport à 2020 de respectivement 4,7 % et 10,6 % représentant 6 M€ et 13 M€. Environ 7 % des AE n'ont pas été engagées, soit un niveau supérieur aux exercices précédents (3 %),

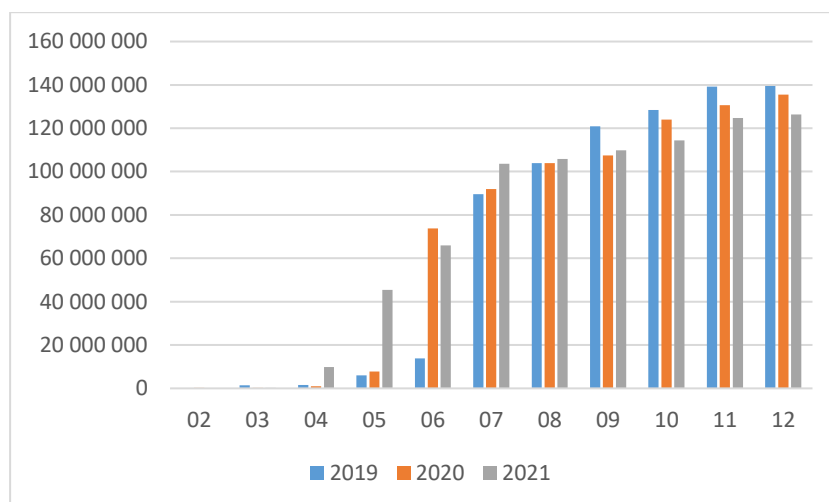
---

<sup>4</sup> Exceptionnellement, un virement de crédits (0,4 M€ en AE et CP) a eu lieu du programme 776 vers le programme, 775 par décret du 28 juin 2021.

du fait de leur ouverture tardive en loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (10 M€). Le taux de réalisation n'a atteint que 53,6 % des crédits disponibles, entraînant 98 M€ de crédits non consommés, soit neuf point de moins qu'en 2020.

En effet, la consommation budgétaire est presque inexistante au premier semestre, en dépit des crédits disponibles. Une amélioration apparaît en 2021, avec un niveau d'engagement en avril et mai, plus important que lors des gestions précédentes.

**Graphique n° 6 : Montant de la consommation des autorisations d'engagement (AE) en fin de mois (€)**



Source : Cour des comptes, données CBCM et MAA

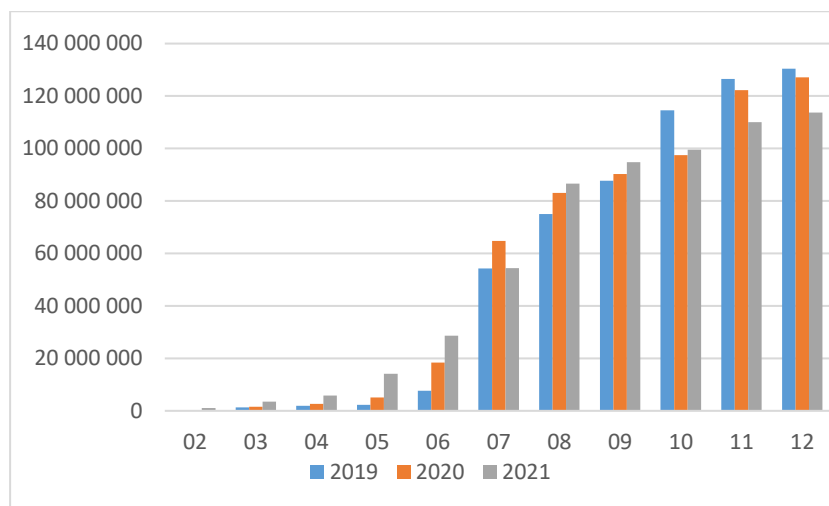
En juin 2021, comme chaque année, les décaissements se sont élevés à 16 M€ alors que les recettes ont atteint 111 M€, avec une progression des dépenses entre juin et août. Les délais d'exécution budgétaire ne résultent donc pas du calendrier d'encaissement de la taxe.

Le niveau significatif de reports devrait, au contraire, favoriser une consommation élevée dès le début de l'année puisque les restes à payer s'élevaient, comme les années précédentes, à près de 76 M€ au 31 décembre 2020.

Or, en dépit des efforts réalisés les années précédentes, les cinq premiers mois, le taux de consommation des engagements est de 35 % et celui des décaissements n'atteint que 12 %. Une progression de la

consommation des crédits au premier semestre est néanmoins à souligner (+10 M€ décaissés chaque année depuis 2019 en juin).

**Graphique n° 7 : Montant des crédits décaissés cumulés en fin de mois (€)**



Source : Cour des comptes, données CBCM et MAA

Le faible taux de consommation résulte notamment de modalités de gestion perfectibles qui devraient amener le MAA à faire évoluer son organisation.

En effet, la mise en œuvre de la programmation nécessite plusieurs étapes : une présentation à la commission technique du CSO pour le développement agricole et rural, la publication d'arrêtés allouant les financements et un conventionnement avec les différents partenaires, visés le cas échéant par le CBCM, ainsi que le lancement des appels à projets. Les dépenses ne peuvent donc pas être engagées avant la fin du premier semestre.

En revanche, ni le report anticipé du solde comptable, ni l'ouverture de crédits lors de la réactualisation du montant des recettes, ni l'augmentation du seuil de visa du CBCM à 2 M€ n'ont permis de fluidifier la chaîne de dépenses. La simplification de la procédure préalable à l'engagement des dépenses du CAS DAR, annoncée pour le prochain PNDAR, en 2022, devrait néanmoins contribuer à fluidifier les décaissements.

### **D - L'impact de la crise sanitaire**

La crise sanitaire explique partiellement la moindre consommation des crédits par rapport à 2020, de 6 M€ en AE et 13 M€ en CP, du fait de retards dans la finalisation des travaux ou dans la remise des rapports techniques et financiers permettant le paiement du solde.

Par ailleurs, la remise des projets a parfois été reportée et des avenants de prolongation ont été signés afin de tenir compte de la période de confinement, notamment pour les projets nécessitant un accès aux sites expérimentaux.

## **VI - Les principes budgétaires et la soutenabilité du compte**

La soutenabilité budgétaire du CAS « Développement agricole et rural » est préservée puisque la mise en œuvre de la mission repose sur les recettes effectivement perçues ou reportées. L'ensemble des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut en effet excéder le total des recettes constatées.

L'application des principes budgétaires amène trois observations :

- l'existence même d'un compte d'affectation spéciale est une dérogation au principe d'universalité du budget. C'est d'autant plus manifeste que les domaines d'intervention relatif au développement agricole et rural peuvent aussi relever du budget général de l'État, notamment mis en œuvre par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (projet glyphosate qui relève aussi du plan Ecophyto, plan Protéines végétales et plan de structuration des filières agricoles du plan de relance...). Le PNDAR pour 2022 à 2027, destiné à renforcer le *continuum* entre recherche, enseignement et développement, prévoit d'ailleurs « *une complémentarité avec les autres programmes de soutien à la R&D au niveau national* », et d'autres financements que le CAS DAR (plan Ecophyto 2, plan de relance...). Bien qu'orienté vers un public d'ingénieurs, de techniciens et conseillers agricoles, les acteurs sont par ailleurs en partie identiques (61 % du programme 775 à destination du réseau consulaire et 57 % du programme 776 des instituts techniques de recherche) ;

- le principe d'annualité budgétaire s'accorde difficilement, en pratique, avec la gestion d'opérations pluriannuelles, comme l'illustre le niveau significatif du report des soldes budgétaires et comptables d'une année sur l'autre du fait d'une inscription en AE=CP ;
- l'estimation des recettes et, en découlant, des crédits budgétaires disponibles, est particulièrement prudente depuis quatre exercices, alors même que des excédents de recettes antérieures alimentent le solde du compte. En l'absence d'actualisation de la prévision en cours d'exercice, le montant de recettes prévisionnelles du CAS DAR correspond à la fixation d'un plafond de ressources permettant de piloter le montant des dépenses, à l'instar d'un programme du budget général. En 2021, les prévisions des recettes ont été augmentées et des crédits supplémentaires ont été ouverts.

La mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) relève l'intérêt du CAS comme « *outil de dynamisation de la recherche appliquée en agriculture* », sans pour autant remettre en cause ces constats budgétaires.

## **VII - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement**

L'ensemble des deux programmes, y compris les fonctions support, est considéré comme ayant un impact favorable sur l'environnement sur la totalité des six périmètres de la méthode de cotation (atténuation et adaptation au climat, eau, déchets, pollution, biodiversité). La cotation des dépenses est cependant imprécise.

En effet, en l'absence d'appropriation des pratiques innovantes pour déployer l'agroécologie, l'impact environnemental apparaît en réalité comme peu opérant. Alors que le dispositif existe depuis plus de 70 ans, la généralisation d'innovations et expérimentations soutenues par le CAS DAR et ses conséquences en matière environnementale ont été faiblement évaluées. Une meilleure valorisation de l'effet levier devrait permettre de mieux objectiver l'impact environnemental de cette mission, comme le prévoit le PNDAR pour 2022 à 2027.

## Chapitre II

### Les composantes de la dépense

Les dépenses sont, à plus de 99 %, des dépenses d'intervention, les fonctions support ne représentant que 160 000 €. Les dépenses d'intervention sont intégralement des « transferts aux autres collectivités ».

Les dépenses de personnel, consacrées à la gestion du CAS DAR, sont supportées par les programmes support des services du MAA et de certains de ses opérateurs.

#### I - Les dépenses d'intervention

La mission CGAAER et IGF relative à l'évaluation des actions financées par le CASDAR et les scénarii d'évolution note que le financement du CAS DAR dépasse les seuls acteurs institutionnels. La reconduction des financements pour des montants presque identiques auprès des principaux bénéficiaires relativise néanmoins ce constat.

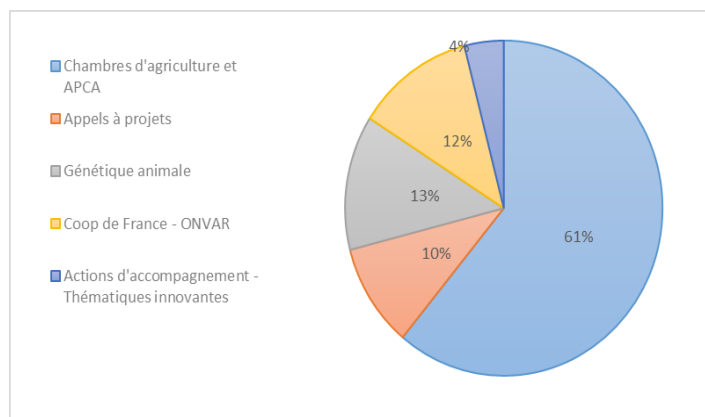
##### A - Programme 775 « Développement et transfert en agriculture »

Le programme 775 finance le développement agricole et rural des chambres d'agriculture, de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), soit 39 M€, des organismes nationaux à vocation agricole (ONVAR) soit 8 M€ ainsi que le programme de génétique animale principalement orienté vers les ruminants (78 M€). Le programme finance aussi les appels à projets (AAP) et actions thématiques suivants :

- des actions thématiques transversales (ATT) concernant l'agroforesterie, en faveur de l'APCA, et une mission de mise en conformité des élevages ruminants à Mayotte ;
- AAP régionaux en faveur de l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE), délégué à l'agence de service et de paiement (ASP) ;
- AAP renforcement de la cohérence des actions de développement des chambres d'agriculture, mis en œuvre par l'APCA (REFLEX) ;

- AAP en faveur de sortie du glyphosate, confié à FranceAgriMer (FAM).

### Graphique n° 8 : Répartition des financements du programme 775



Source : Cour des comptes, données DGPE

Les crédits alloués aux appels à projets décroissent. Entre 2017 et 2019, ces crédits ont atteint 7 M€ à 13 M€, représentant 19 % du programme 775. En 2020, cette part s'est réduite à 9 M€ soit 14,5 % des crédits ouverts. En 2021, les projets représentent 7 M€, soit seulement 11 %, en contradiction avec la recommandation précédente de la Cour.

Cette baisse résulterait, selon le MAA, de moindres disponibilités financières ne permettant pas de reconduire certains AAP, ce qui est discutable puisque les taux de consommation des crédits sont faibles.

### Tableau n° 4 : Nombre de dossiers et montant moyen par appel à projets

Appel à projets (durée)	Nombre de projets	Montant moyen annuel (€)
Appui aux GIEE (émergence) annuels	114	10 000
Appui GIEE reconnus (3 ans)	128	6 500
ATR (annuel)	0	0
REFLEX (18 mois)	9	133 000

Source : Cour des comptes, données DGPE

**Recommandation n° 4 : (MAA) Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets, y compris pour le programme 775.**



À l'inverse, les subventions annuelles au titre du PNDAR (ONVAR-La coopération agricole) ou des déclinaisons régionales (chambres d'agriculture) sont reconduites d'une année sur l'autre, pour des montants significatifs, dans une logique de subvention, au profit de quelques grands bénéficiaires.

**Tableau n° 5 : Principaux bénéficiaires  
 (chambres d'agriculture et ONVAR)**

Principaux bénéficiaires par catégorie	Montant (M€)	% du total de la catégorie	% du total du P775
<i>APCA</i>	1,7	4,5%	2,8%
<i>CRA Nouvelle Aquitaine</i>	5,5	14,1%	8,6%
<i>CRA Occitanie</i>	4,9	12,7%	7,8%
<i>CRA Auvergne Rhône-Alpes</i>	4,5	11,7%	7,1%
<i>CRA Grand Est</i>	3,3	8,5%	5,2%
<i>CRA Bretagne</i>	2,9	7,4%	4,5%
<b>Total réseau CA</b>	<b>38,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>61,1%</b>
<i>La coopération agricole</i>	2,2	28,9%	3,5%
<i>TRAME</i>	1,8	23,7%	2,9%
<i>FN Cuma</i>	0,9	11,7%	1,4%
<i>Réseau CIVAM</i>	0,7	9,3%	1,1%
<i>FNAB</i>	0,7	9,1%	1,1%
<b>Total ONVAR</b>	<b>7,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>12,2%</b>

Source : Cour des comptes, données DGPE

En moyenne, le CAS contribue à hauteur de 18 % aux contributions publiques des chambres départementales d'agriculture et 4 % de leurs recettes mais dans des proportions plus importantes pour certains organismes. Le CAS verse par exemple 70 % des ressources de la tête de réseau pour l'appui méthodologique aux entreprises en matière agricole et rural (TRAME), 40 % pour les centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM) et 23 % de la fédération nationale des coopératives d'utilisation de matériel agricole (FNCUMA).

Afin de s'assurer que la dépense répond véritablement aux priorités du MAA et aux orientations du PNDAR, la logique d'enveloppes reconduites devrait passer à une plus grande sélectivité des opérations financées, à partir de l'évaluation des dispositifs et de la recherche d'un effet de levier effectif.

Alors que 53 % des moyens du programme 775 étaient alloués à des objectifs environnementaux en 2019, cette part se réduit à 45 % en 2020, mais revient à 49 % en 2021. Le niveau devrait augmenter en 2022 du fait du développement de l'appel à projet de sortie du glyphosate.

**Tableau n° 6 : Part des dépenses en faveur de l'environnement**

Objectifs	Part dans le programme 775 en 2020 (en M€)		Part dans le programme 775 en 2021 (en M€)	
<i>Dérèglement climatique</i>	3,6%	2,3	6,2%	3,8
<i>Biodiversité</i>	7,0%	4,5	8,7%	5,3
<i>Qualité des eaux</i>	5,1%	3,3	7,4%	4,5
<i>Réduction de la consommation d'eau</i>	1,8%	1,1	2,6%	1,6
<i>Soutien au bio</i>	6,2%	4	5,2%	3,2
<i>Soutien à l'agro-écologie</i>	21,4%	13,6	18,4%	11,2
<b>Total</b>	<b>45,1%</b>	<b>28,8</b>	<b>48,5%</b>	<b>29,6</b>

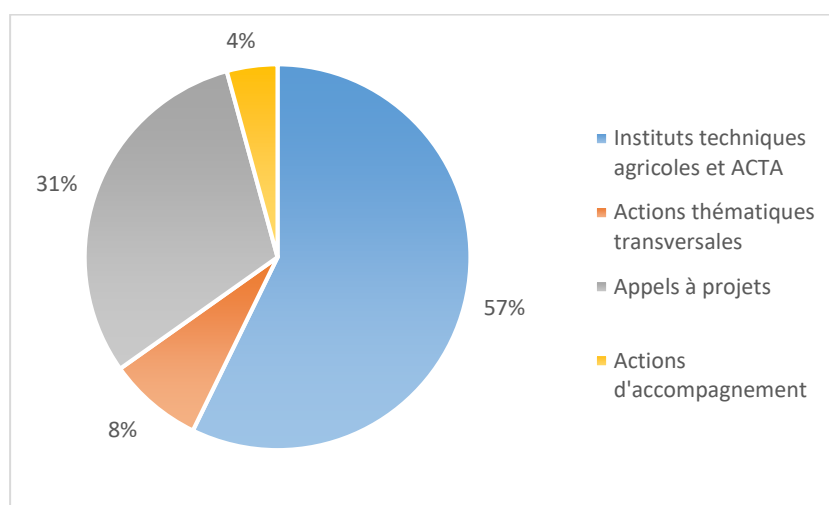
Source : Cour des comptes, données DGPE

### **B - Programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »**

Le programme 776 alimente les programmes pluriannuels de développement agricole et rural des instituts techniques agricoles qualifiés (ITA) et de l'association de coordination technique agricole (ACTA) à hauteur de 39 M€, des actions thématiques transversales (ATT) pour 5 M€, des appels à projets pour 21 M€ (portant principalement en 2021 sur la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires en recherchant des alternatives à l'usage du glyphosate ainsi que sur la sélection végétale et le programme

« expérimentations » mis en œuvre par FranceAgriMer), mais également les actions d'accompagnement en complément des programmes de développement agricole et rural des instituts techniques agricoles (3 M€).

**Graphique n° 9 : Répartition des dépenses du programme 776**



Source : Cour des comptes, données DGER

En 2021, la part des appels à projets revient à un tiers de l'enveloppe, après une baisse l'exercice précédent. Les appels à projets ont sélectionné 87 opérations, soit 8 % de moins qu'en 2020, pour un montant moyen annuel de 243 217 €.

Comme pour le programme 775, l'essentiel des financements contribue à un nombre limité d'organismes (instituts et centres techniques agricoles) sous forme de subventions, d'actions thématiques transversales (ATT) dont ils sont les coordonnateurs et d'appels à projets dont ils sont parmi les lauréats. Les trois-quarts du budget du programme financent dix opérateurs principalement au titre de subventions. De ce fait, le CAS contribue à 30 % en moyenne à leurs ressources et les autres soutiens publics à 10 %.

**Tableau n° 7 : Principaux bénéficiaires (en M€)**

	Subventions	Appels à projets	coordination d'ATT	Actions d'accompagnement	Total
<i>IDELE</i>	8,2	0	2,5	0,9	<b>11,6</b>
<i>ARVALIS</i>	10,1	1,4			<b>11,5</b>
<i>FAM</i>	10,1				<b>10,1</b>
<i>IFV</i>	4,9	1	0,6		<b>6,5</b>
<i>ACTA</i>	2,6	0,2	2,2	0,7	<b>5,7</b>
<i>CTIFL</i>	2,68	4		1,9	<b>8,6</b>
<i>IFIP</i>	4,4	0,5			<b>4,9</b>
<i>ITAVI</i>	1,6	0,1			<b>1,7</b>
<i>ASTREDHOR</i>	0,9	0,3		0,1	<b>1,3</b>
<i>ITAB</i>	1				<b>1</b>
<i>Terres Inovia</i>	1,2				<b>1,2</b>

Source : Cour des comptes, données DGER

Quatre structures bénéficient de la moitié du programme : l'institut de l'élevage (IDELE) reçoit 17 % des fonds, tout comme l'institut du végétal (ARVALIS), tandis que l'institut français de la vigne et du vin (IFV) et la tête de réseau des instituts techniques agricoles qualifiés (ACTA) disposent d'un financement de respectivement 9 % et 8 %.

Comme pour le programme 775, les opérations financées devraient davantage être sélectionnées, à partir de l'évaluation des dispositifs et de la recherche d'un effet de levier effectif.

Parmi les objectifs du PNDAR auxquels contribuent les actions soutenues par le programme 776, ceux relevant de l'adaptation au changement climatique, la préservation de la biodiversité et la qualité des eaux représentent 62 % des dépenses, soit une progression de plus de douze points par rapport à l'exercice antérieur.

**Tableau n° 8 : Part des dépenses en faveur de l'environnement**

Objectifs	Part dans le programme 776 en 2020 (en M€)		Part dans le programme 776 en 2021 (en M€)	
<i>Dérèglement climatique</i>	5,8%	4,2	17,1%	11,8
<i>Biodiversité</i>	6,3%	4,5	8,8%	6,1
<i>Qualité des eaux</i>	9,6%	6,9	14,0%	9,7
<i>Réduction de la consommation d'eau</i>	1,4%	1	1,6%	1,1
<i>Soutien au bio</i>	5,0%	3,6	8,7%	6
<i>Soutien à l'agro- écologie</i>	22,7%	16,3	11,6%	8
<b>Total</b>	<b>50,8%</b>	<b>36,4</b>	<b>61,8%</b>	<b>42,7</b>

Source : Cour des comptes, données DGER

## II - Les emplois

Le CAS DAR, comme tous les comptes d'affectation spéciale, ne comporte pas de dépenses de titre 2. Pour autant, des ressources humaines sont mobilisées au sein des directions du MAA et au sein des opérateurs.

Pour le programme 775, la DGPE estime les ressources consacrées à 10 ETP y compris des personnels en DRAAF et, de manière résiduelle par l'agence de service et de paiement (ASP) assurant l'instruction et le paiement des aides régionales du PNDAR.

En ce qui concerne le programme 776, la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) évalue à 21 ETP les ressources consacrées au programme, y compris à la coordination générale du CAS, principalement pour le principal opérateur, FranceAgriMer, pour moitié dans ses services déconcentrés.

Le service des affaires financières du MAA estime à 1 ETP les ressources consacrées au CAS DAR. À périmètre constant, les effectifs suivants concourent à la gestion et au pilotage du CAS :

**Tableau n° 9 Effectifs mobilisés pour le CAS DAR hors bénéficiaires**

	<b>Programme 775</b>	<b>Programme 776</b>	<b>Commun</b>	<b>CASDAR</b>
<i>ETP</i>	10	21	1	<b>32</b>

*Source : Cour des comptes, données MAA (SAFSL, DGPE, DGER, DRAAF), FAM et ASP*

À partir d'une estimation d'un ETP par bénéficiaire (chambres d'agriculture, ITA, ONVAR) consacré à la gestion administrative du CAS DAR, soit environ une vingtaine d'ETP supplémentaires, les ressources globales allouées au CASDAR seraient de l'ordre de 50 ETP.

### **III - Les dépenses de fonctionnement**

Les dépenses consacrées aux fonctions support du CAS DAR (action 02 de chaque programme) sont peu significatives. Le CAS ne retrace pas les dépenses de fonctionnement des opérateurs bénéficiaires des subventions et appels à projets.

Les crédits budgétaires pour l'ensemble du CAS s'élevaient à 0,4 M€ en AE et en CP. La consommation reste légèrement inférieure à la programmation mais plus élevée que l'exercice précédent, du fait de la refonte de l'application informatique de gestion du PNDAR : 0,3 M€ en AE et 0,2 M€ en CP.

## Chapitre III

### La performance

#### I - La démarche de performance

L'évaluation de la performance des programmes de développement agricole et rural est perfectible, comme en convient le ministère. Cette insuffisance est justifiée par la fragmentation de l'impact sur toutes les exploitations agricoles concernées et la lenteur pour modifier les pratiques.

Pour le programme 775, l'évaluation 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 dans le cadre de contrôle sur place ;
- les évaluations externes commandées par la DGPE et réalisées par l'institut national de la recherche agronomique ;
- le développement de la culture de l'évaluation des actions au sein des organismes porteurs de programmes.

Dans l'ensemble, l'évaluation se limite à mesurer la mise en œuvre des moyens plus que l'impact réel des aides mais le PNDAR pour 2022 à 2027 promeut la prise en compte des impacts par des indicateurs idoines. La mission CGAAER et IGF relative à l'évaluation des actions financées par le CASDAR et les scénarios d'évolution souligne l'effet de levier significatif apporté par les projets financés.

Le programme a un seul objectif général, assez imprécis, qui est d'« *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* ». L'indicateur de résultat se rapportant à cet objectif est le pourcentage d'ETP, au sein des organismes bénéficiaires. Cet indicateur mesure les moyens mis en œuvre et non la performance des projets.

Cet objectif va être modifié à partir de 2022 par un objectif d'accompagnement des exploitations agricoles vers des systèmes productifs plus résilients et sobre, à partir de deux nouveaux indicateurs : le nombre de documents de diffusion de connaissances inscrits annuellement par les différents réseaux et par le nombre d'agriculteurs impliqués dans des groupes en transition agro-écologique. Ces indicateurs renseignent sur la diffusion des innovations mais ne permettent pas de mesurer la réalité des changements de pratiques.

Le programme 776 a un seul objectif, lui aussi très général, visant à « *renforcer l'orientation des appels à projets et des programmes pluriannuels sur les priorités publiques portées par le ministère chargé de l'agriculture* ». Depuis 2021, trois indicateurs concernent la capacité des instituts techniques agricoles (ITA) à développer des partenariats multi-acteurs au niveau européen, celle des ITA à diffuser leurs résultats auprès de différents publics et l'audience des actions de diffusion et de formation organisées par le réseau des ITA. Pour autant, en dépit de cet effort, il reste à mesurer l'impact des dispositifs sur les pratiques agricoles.

Au total, l'absence d'objectifs concrets rend inopérante toute mesure d'efficacité et d'efficience. La Cour note cependant la démarche mise en œuvre pour le PNDAR pour 2022 à 2027 (analyse *a posteriori* des impacts, indicateurs cibles, évaluation...) qui devrait être finalisée en 2022.

<b>Recommandation n° 5 : (MAA) Évaluer l'impact des mesures financées par le CASDAR (réitérée).</b>
---

## II - La gouvernance et le pilotage

Le CAS DAR finance des programmes déclinant les orientations du PNDAR, proposés par les organismes bénéficiaires, et approuvés par un arrêté du ministre après consultation du comité technique développement agricole et rural du conseil supérieur d'orientation de l'agriculture (CT CSO DAR).

L'association du monde agricole à la programmation du CAS DAR et à l'emploi du produit de la taxe qui pèse sur la profession justifie, pour le MAA, la mise en place d'un CAS.

Toutefois, la présence des bénéficiaires au sein des organismes consultatifs explique la stabilité des subventions annuelles, versées à ces mêmes organismes pour toute la durée de la programmation, soit six ans. Cette reconduction des moyens est éloignée de la recherche de performance et peut favoriser à la fois les effets de rente et les effets d'aubaine.



Au surplus, malgré des contrôles nombreux et des procédures lourdes de validation des programmes annuels, les orientations fixées par le ministère étaient imparfaitement suivies. Les organismes bénéficiaires de subventions annuelles pouvaient choisir parmi les 21 objectifs du PNDAR, qui étaient particulièrement larges, en y consacrant librement les moyens qu'ils souhaitaient. Le MAA ne disposait donc pas d'un levier aussi efficace qu'il le devrait pour orienter les pratiques agricoles.

Le renouvellement du PNDAR pour les années 2022 à 2027 a réduit le programme à neuf objectifs (diversification des chaînes de valeur, des circuits courts, renouvellement des générations, réduction du gaz à effet de serre et stockage carbone, protéines végétales, agrobiodiversité, adaptation aux aléas aux changements climatiques, gestion intégrée de la santé animale et végétale, bien-être animal, numérique), dont les thématiques restent néanmoins assez vastes.

Par ailleurs, le nouveau PNDAR rationalise la procédure des appels à projets, harmonise les modalités de gestion en mobilisant FranceAgriMer et allège la documentation demandée.

### **III - L'efficacité des moyens mis en œuvre**

L'efficacité du CAS est discutable. Environ 30 ETP sont mobilisés au sein du MAA et une cinquantaine d'ETP, en intégrant les principaux bénéficiaires (ONVAR, instituts techniques et chambres d'agriculture), contribuent à la gestion des 130 à 140 M€ du CAS. Le ratio d'1 ETP pour gérer moins de 3 M€ apparaît comme très supérieur à celui habituellement constaté.

Ces moyens se superposent par ailleurs avec ceux alloués par le ministère puisque la plupart des organismes publics ou parapublics concernés sont également financés par la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et par la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Cette redondance des canaux de financement entre le MAA et ses opérateurs nuit à l'optimisation des moyens.

La lourdeur et la complexité du processus pour approuver les actions financées expliquent ce coût de gestion significatif mais également l'insuffisante consommation des crédits au premier semestre, qui a été analysée précédemment. L'actualisation annuelle du PNDAR, la consultation du comité technique développement agricole et rural, la publication des arrêtés d'attribution, le contrôle des rapports annuels d'exécution des très nombreux bénéficiaires, les comptes rendus

d'avancement des programmes pourraient être simplifiés, notamment pour les subventions d'un montant modéré. Le MAA précise que les modalités du prochain PNDAR seront simplifiées à partir de 2022, en harmonisant les règles administratives et budgétaires, avec une mobilisation accrue de FranceAgriMer et une remise à plat des comités d'évaluation des projets.

## Chapitre IV

### Les recommandations de la Cour

#### I - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2020

À l'occasion de la note d'exécution budgétaire 2020, la Cour des comptes avait formulé cinq recommandations :

1. Déterminer précisément l'écart constaté depuis 2011 entre le solde disponible et les crédits budgétaires du CASDAR pour pouvoir en engager le montant dès 2022 ; *(MAA et direction du Budget)*
2. Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaire des exploitants agricoles ; *(MAA)*
3. Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets, y compris pour le programme 775 ; *(MAA)*
4. Évaluer l'impact des mesures financées par le CASDAR ; *(MAA)*
5. À l'occasion du renouvellement du PNDAR (2021-2027), améliorer la capacité d'orientation du MAA en réduisant le nombre d'objectifs. *(MAA)*

S'agissant de la **première recommandation**, la direction du budget avait précisé en 2020 que cet écart ne devait pas être automatiquement engagé et devrait renvoyer à une analyse plus approfondie des besoins du ministère et à la capacité opérationnelle pour mobiliser ces crédits. Ni le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, ni la direction du budget ni le MAA n'avaient arrêté un montant partagé.

L'écart entre les dépenses et les recettes de l'agence de développement agricole et rural lors de sa dissolution en 2006 était évalué entre 5 M€ et 7 M€. Le MAA souligne que l'écart entre le solde disponible et les crédits budgétaires serait d'environ 23 M€ au 31 décembre 2021.

En 2021, le CBCM a relevé que cet écart initial s'explique par des versements de reliquats financiers par l'ASP, lors de la clôture de

conventions, imputés par erreur sur le CAS DAR au lieu du budget général. Ces reliquats, estimés à 3 M€ en sus des 3 M€ corrigés en 2021, ont augmenté le solde comptable et ont contribué à cet écart.

Cet arbitrage sur l'emploi au sein du CAS DAR des recettes de la taxe qui lui est affectée, pose la question de l'essence même d'un compte d'affectation spéciale. La Cour observe qu'un montant croissant du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, non couvert par des crédits budgétaires et inemployable en l'absence de nouvelle ouverture de crédits, s'accumule sur le CAS DAR. Comme les années précédentes, elle maintient donc sa recommandation.

La **deuxième recommandation** rencontre des difficultés d'application. La préparation de la LFI commence en février de l'année N- 1, lorsqu'il est difficile de prévoir le chiffre d'affaires des exploitations agricoles. Le ministère de l'agriculture a rappelé que *« la solution retenue de 2014 à 2017 avait été de prévoir en LFI une recette potentielle très élevée, les dépenses réelles n'excédant de toute façon jamais la recette réellement perçue. Cette solution a été abandonnée en 2018 afin de respecter le plafond des dépenses budgétaires fixé par le gouvernement »*. Comme l'exercice précédent, l'estimation de la recette en 2021 s'est avérée très prudente (126 M€), avec un rendement fiscal supérieur de 12 M€. Le MAA a donc sollicité et obtenu une ouverture supplémentaire de 10 M€. Alors même que l'estimation de la recette en 2022 est similaire (126 M€) notamment du fait de l'impact du gel sur le chiffre d'affaires, la Cour maintient cette recommandation.

Concernant la **troisième recommandation**, invitant à privilégier le recours aux appels à projets (AAP), la Cour relève que leur part a augmenté en 2021, après la réduction de 2020 pour presque revenir au niveau de 2019, sur le programme 776 mais qu'il continue de baisser sur le programme 775, notamment du fait des retards induits par la crise sanitaire. Les appels à projets permettent de cibler les dépenses sur les priorités arbitrées par le ministère. Cette recommandation est maintenue puisque la part des AAP s'est réduite en 2021 par rapport à 2019. La Cour note cependant que l'augmentation de 10 M€ en loi de finances rectificative a été affectée à des projets et que le PNDAR de 2022 à 2027 devrait améliorer le pilotage des projets.

Concernant la **quatrième recommandation**, qui a trait à la faiblesse de l'évaluation, le MAA a fait valoir les difficultés de mesurer les effets des dépenses du CAS DAR car *« il n'existe pas (...) de méthode fiable et simple permettant de mesurer les effets propres d'un programme visant à développer l'agro-écologie dans les exploitations agricoles et les impacts commencent à apparaître plusieurs années après la mise en place d'une*

*action* ». Pour autant, le MAA reconnaît l'intérêt d'une telle démarche et a lancé en 2019 et 2020 deux évaluations externes :

- une évaluation de l'appui aux collectifs d'agriculteurs pour favoriser la transition agro-écologique, confiée à l'INRAE et AgroParisTech ;

- une évaluation globale de l'impact des programmes et projets soutenus par les crédits du CASDAR, initiée par un chercheur recruté par l'ACTA, qui rendra ses conclusions en 2022.

La Cour maintient sa recommandation mais prend note que le PNDAR pour 2022 à 2027 prévoit une démarche d'analyse *a posteriori* des impacts, des indicateurs cibles et des modalités d'évaluation des impacts.

Enfin, la **cinquième recommandation** invitait à réduire le nombre d'objectifs du PNDAR pour préserver la capacité de pilotage du ministère. Les thématiques prioritaires sont ainsi passées de 21 à 9 dans le prochain PNDAR. La Cour note que cette recommandation a donc été mise en œuvre par la circulaire CAB/C2021-561 du 19 juillet 2021.

## II - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2021

1. Supprimer le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural, intégrer dans le budget général de l'État les crédits des programmes 775 et 776 et reconsidérer la justification de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles instituée par l'article 302 bis MB du CGI, (*MAA et DB*) ;
2. Déterminer précisément l'écart constaté depuis 2011 entre le solde disponible et les crédits budgétaires du CASDAR pour pouvoir en engager le montant dès 2023, (*MAA et direction du Budget*) ;
3. Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, (*MAA*) ;
4. Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets, y compris pour le programme 775, (*MAA*) ;
5. Évaluer l'impact des mesures financées par le CASDAR, (*MAA*)

## **Annexes**

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB .....	39
Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020 .....	40

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

Cour des comptes, *Rapport public annuel*, « Les chambres d'agriculture :  
une restructuration à achever pour plus d'efficacité ? », La Documentation  
française, février 2021, p.227 et s., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

**Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020**

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(MAA et direction du Budget) Déterminer précisément l'écart constaté depuis 2011 entre le solde disponible et les crédits budgétaires du CASDAR pour pouvoir en engager le montant dès 2021	Le CBCM a apporté des éléments pour expliquer cet écart (erreur dans les reversements de crédits expliquée infra à hauteur d'environ 6 M€). Le MAA relève que la mission CGAAER et IGF a estimé cet écart à 22 M€ au 31 décembre 2020. Le MAA estime que l'écart a été déterminé et que la recommandation est mise en œuvre.	La recommandation pourrait être maintenue dans l'attente du rapport cité par le MAA afin de disposer d'éléments étayés sur la détermination de cet écart.	mise en œuvre en cours
2	(MAA) Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles ;	Accord sur l'objectif mais difficulté matérielle relevée par le MAA. Le MAA est favorable à introduire plus de souplesse dans l'ajustement du plafond du CAS DAR aux recettes réelles et il estime que la recommandation est prise en compte.	L'ouverture de crédits supplémentaires en cours de gestion, telle que pratiquée en 2021, résout la difficulté. Le niveau des recettes pour 2022 est évalué à 126 M€, ce qui reste bas en dépit de l'impact des crises climatiques de 2021 sur l'assiette de la recette. Les prévisions pouvant être améliorées, la recommandation pourrait être maintenue.	partiellement mis en œuvre
3	(MAA) Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets, y compris pour le programme 775	Le MAA souligne que le rapport CGAER-IGF a indiqué qu'une augmentation de la part de crédits consacrés aux appels à projets ne peut être envisagée que de manière	La réduction de la part des AAP en 2020 et 2021 sur le P775 plaiderait pour maintenir cette recommandation, qui reste incomplètement mis	mise en œuvre incomplète



		<p>limitée. La massification de l'agroécologie nécessiterait en effet un maillage sur l'ensemble du territoire de compétences ressources et impliquerait de donner aux principaux réseaux de la visibilité sur leurs moyens.</p> <p>La MAA estime que la recommandation a été prise en compte dans les orientations du PNDAR 2022-2027 de la manière suivante : (i) renforcement du pilotage en mode projet des soutiens pluriannuels accordés aux ITA, Chambres d'agriculture et ONVAR, (ii) allocation des ressources complémentaires obtenues essentiellement au financement de projets et la simplification du paysage des appels à projets.</p>	<p>en œuvre, en dépit d'une tendance à renforcer les AAP depuis 2017.</p>	
4	(MAA) : Évaluer l'impact des mesures financées par le CASDAR	<p>Le MAA est conscient de la nécessité de mieux mesurer l'impact des travaux conduits dans le cadre du PNDAR et financés par le CASDAR. S'agissant de travaux de recherche et de développement agricole, cette question n'est pas triviale et nécessite des développements méthodologiques. Le travail lancé en 2020 pour adapter au CASDAR la méthode « Analyse Socio-économique des Impacts de la Recherche Publique Agricole » (ASIRPA), développée initialement par INRAE pour mesure les impacts socio-économiques des recherches agronomiques, rendra ses conclusions début 2022 et fournira des éléments</p>	<p>L'expérimentation lancée en 2020 n'a pas abouti et l'action du MAA reste à ce stade insuffisamment concrétisée. La recommandation pourrait donc être maintenue.</p>	<p>mise en œuvre en cours</p>

		<p>indispensables à la mise en place d'une évaluation de l'impact du PNDAR.</p> <p>Cette recommandation a été prise en compte dans le cadre de l'élaboration des orientations du PNDAR 2022-2027 (démarche d'analyse a posteriori sur les impacts, qui s'appuiera directement sur les résultats de l'étude préliminaire et sur des indicateurs cibles, avec des modalités d'évaluation en temps réel des impacts).</p>		
5	(MAA) À l'occasion du renouvellement du PNDAR (2021-2027), améliorer la capacité d'orientation du MAA en réduisant le nombre d'objectifs et en fixant des indicateurs de résultats mesurant les effets des dépenses.	Le MAA souligne que le PNDAR 2022 à 2027 est réorienté vers 9 objectifs au lieu des 21 thématiques prioritaires du programme précédent.	La recommandation de la Cour ayant été mise en œuvre, il est proposé de la supprimer.	mise en œuvre

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