

Cour des comptes



Développement agricole et rural

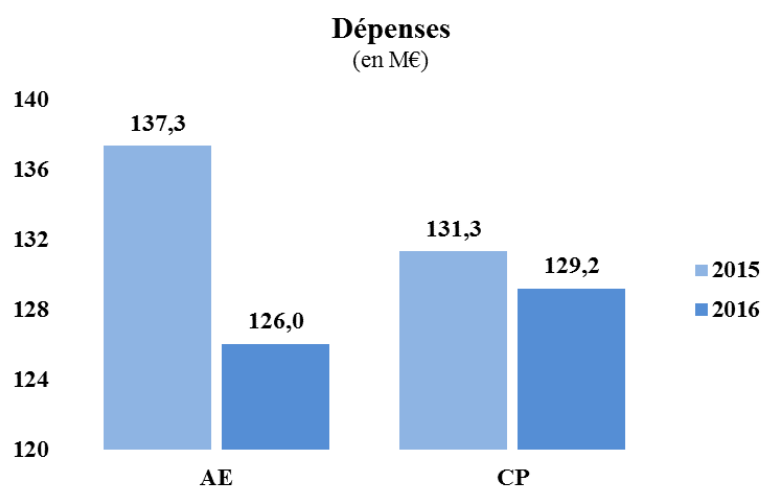
Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2016

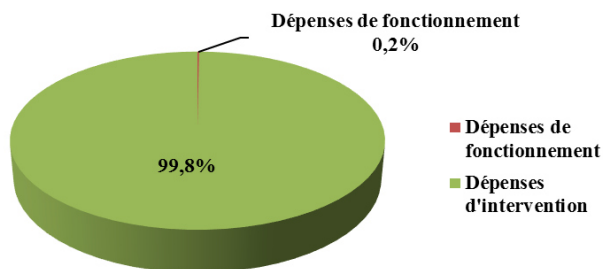
Développement agricole et rural

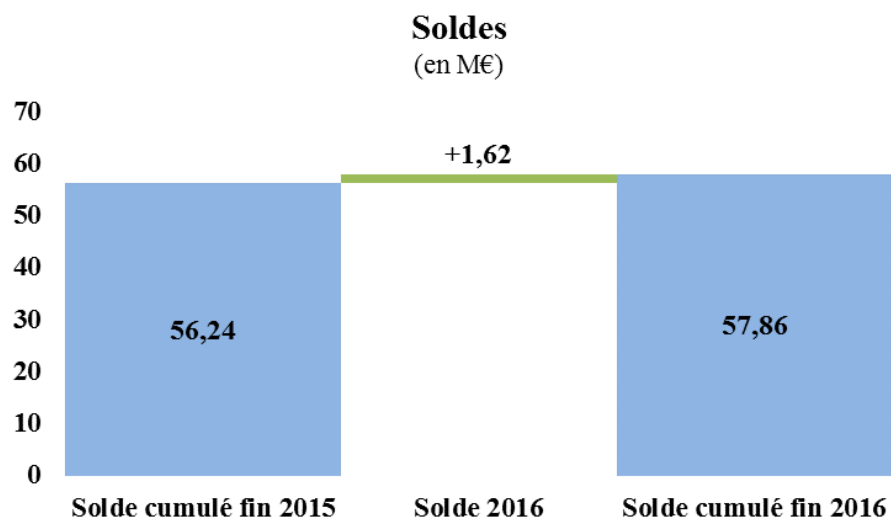
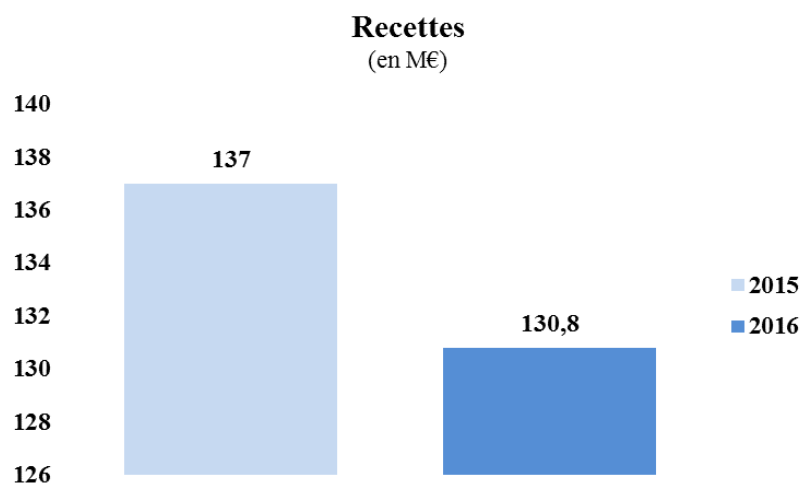
Programme 775 – développement et transfert en agriculture

Programme 776 – recherche appliquée et innovation en agriculture



Répartition de la dépense
(en % des CP)





Synthèse

Les principales données de la mission

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

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 nationaux à vocation agricole et rurale (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.

Les recettes ont été de 130,81 M€ en 2016 après avoir été de 137,01 M€ en 2015.

L'exécution a été la suivante :

Tableau n° 1 : Dépenses par programme

En M€		Exécution 2015		Exécution 2016	
		AE	CP	AE	CP
Prog 775	Développement et transfert	65,05	62,72	57,23	62,38
Prog 776	Recherche appliquée et innovation	72,30	68,60	68,81	66,81
CAS DAR	total	137,35	131,32	126,04	129,19

Source : ministère chargé de l'agriculture

Les principales observations

L'exercice 2016 peut être caractérisé, notamment, par une baisse des recettes du compte, une stabilisation des reports des crédits de paiements, une amélioration du recours à la formule de l'appel à projets et un dispositif de mesure de la performance toujours largement perfectible.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour avait recommandé après l'examen de la gestion 2015 de :

- R1 affiner le dispositif de mesure de performances au regard de l'impact structurel des mesures mises en œuvre ;
- R2 privilégier le recours à la formule de l'appel à projets ;
- R3 maîtriser les reports des crédits de paiement.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

- R1 affiner le dispositif de mesure de performances au regard de l'impact structurel des mesures mises en œuvre ;
- R2 privilégier le recours à la formule de l'appel à projets ;
- R3 maîtriser les reports des crédits de paiement.

Sommaire

1 Introduction	7
1.1 Objet de la mission	7
1.2 Rattachement de la mission	7
2 Les résultats de l'exercice	9
2.1 Le solde	9
2.2 Les recettes	9
2.3 Les dépenses	10
2.4 La soutenabilité	11
3 Les grandes composantes de la dépense	13
4 La qualité de la gestion	16
4.1 La conformité aux principes du droit budgétaire	16
4.2 La démarche de performance	16
5 Les recommandations de la Cour	18
5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015	18
5.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	19

1 Introduction

1.1 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 %, contre 85 % jusqu'en 2014 inclus, 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 et, en dépenses, celles relatives au développement agricole et rural. Ce produit est de l'ordre de 130 millions d'euros et finance deux programmes à parts égales.

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 ».*

1.2 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 à vocation agricole et rurale (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).

2 Les résultats de l'exercice

2.1 Le solde

Le solde de l'exécution 2016 est de 1,62 M€, portant le solde cumulé fin 2016 à 57,86 M€ après celui de 56,24 M€ fin 2015. Ce faible solde de l'exécution 2016 tient pour l'essentiel à la baisse des recettes constatée en 2016.

2.2 Les recettes

Les recettes ont été de 130,81 M€ en 2016 après avoir été de 137,01 M€ en 2015, cette diminution importante de 5 % est liée à différents facteurs notamment : baisse du chiffre d'affaires de l'agriculture, retards ou non paiements de la taxe du fait de problèmes de trésorerie d'agriculteurs des secteurs en crise (viande, lait), aggravés par les mauvaises récoltes de 2016 (notamment céréales), passage pour un certain nombre d'exploitations à une déclaration trimestrielle de TVA qui conduit à un paiement de la taxe avec une référence en partie sur le chiffre d'affaires 2016, en baisse par rapport aux années précédentes du fait des mauvaises récoltes. Cette tendance à la baisse devrait se confirmer encore plus fortement pour l'année 2017.

La variabilité des chiffres d'affaires des exploitations agricoles ces dernières années et les évolutions des exploitations agricoles (lorsque plusieurs exploitations se regroupent, une seule part forfaitaire de la taxe est payée, et l'extension de la surface moyenne des exploitations conduit à diminuer le rendement de la taxe) 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 et la gestion annuelle des crédits.

Ainsi la prévision d'exécution budgétaire du CASDAR arbitrée en début d'année tablait sur une recette de la taxe CASDAR de 138 M€ (recette effective de 130,81 M€) et la totalité de la programmation prévisionnelle 2016, actée le 26 janvier 2016, n'a pas pu être engagée.

En raison de l'absence de prévision suffisamment fiable du chiffre d'affaires de l'agriculture en 2015 au moment de la préparation du PLF 2016, la prévision de recette retenue a été la même que celle du PLF 2015 à savoir 147,5 M€ et, pour ces mêmes raisons, celle retenue pour 2017 est de 147,5 M€ également. Le montant de recette inscrit en LFI ne résulte

donc d'aucun travail d'estimation mais d'une simple reconduction. La Cour reconnaît ces difficultés de prévision, toutefois un simple ajustement de la prévision LFI, plutôt qu'une reconduction année après année d'un montant irréaliste, permettrait d'afficher une ouverture de crédits plus proche de la réalité.

2.3 Les dépenses

Les dépenses, en AE et CP, ont été les suivantes pour chacun des deux programmes de la mission :

Tableau n° 2 : Dépenses par programme

En M€	actions	Prévision 2016 LFI + reports		Exécution 2016	
		AE	CP	AE	CP
Prog 775	Développement et transfert (titre 6)	70,73	81,13	57,20	62,35
	Fonction support (titre 3)	0,10	0,10	0,03	0,03
	Sous-total	70,83 dont 0,28 de reports	81,23 dont 10,68 de reports	57,23	62,38
Prog 776	Recherche appliquée et innovation (titre 6)	77,88	114,76	68,72	66,65
	Fonction support (titre 3)	0,40	0,40	0,09	0,16
	Sous-total	78,28 dont 1,33 de reports	115,16 dont 38,21 de reports	68,81	66,81
Mission	Total	149,11 dont 1,61 de reports	196,39 dont 48,89 de reports	126,04	129,19

Source : ministère chargé de l'agriculture

Le montant des crédits de paiement consommés en 2016, 129,19 M€, est assez voisin de celui de 2015 qui était de 131,32 M€ et de celui de 2014, 132,40 M€. Ce rythme de consommation annuelle autour de 130 M€, conjugué à une baisse des recettes du CASDAR, 130 M€ en 2016 contre 137 M€ en 2015, freine l'augmentation des reports de crédits de paiement (58 M€ fin 2013, 43 M€ fin 2014, 48,8 M€ fin 2015, 50,49 M€ fin 2016). Cette tendance devrait se confirmer en 2017 avec la poursuite de la baisse des recettes en 2017 en raison de la baisse du chiffre d'affaires de l'agriculture en 2016. La perspective de recette pour 2017 est de 124 M€. Après un solde d'exécution voisin de l'équilibre en 2016, celui de 2017 pourrait être négatif à volume de projets constant.

2.4 La soutenabilité

Par construction, le CAS DAR ne rencontre pas de difficulté particulière concernant la soutenabilité budgétaire, la mise en œuvre de la mission reposant 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 de l'agriculture constant, la recette du CAS DAR diminue du fait de la baisse du nombre des exploitations agricoles et de l'augmentation des surfaces moyennes de celles qui demeurent et donc de leur chiffre d'affaires.

En effet, sont redevables de la taxe sur le chiffre d'affaires (CA) des exploitants agricoles, ceux, quel que soit leur statut juridique (personne physique ou personne morale), soumis au titre de leurs activités agricoles à la TVA selon le régime simplifié de l'agriculture visé à l'article 298 bis du code général des impôts (CGI).

La taxe sur les exploitations agricoles qui alimente le CASDAR est assise sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles assujetties à la TVA de l'année précédente. 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 proportion 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).

Selon l'INSEE, en France métropolitaine entre 2010 et 2013, le nombre d'exploitations agricoles a baissé de 8 %, passant de 490 000 à 450 000. Cette diminution se poursuit à un rythme annuel moyen proche

de celui de la décennie précédente, soit de l'ordre de 2,7 % par an. Le ministère estime donc que le nombre d'exploitations en 2016 sera proche de 400 000. En revanche, la superficie agricole utilisée par ces exploitations ne diminue quasiment pas, et s'étend sur près de 28 000 000 d'hectares : la superficie agricole moyenne des exploitations métropolitaines augmente donc.

Finalement, 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 2015, entraînant une perte de recette pour le CASDAR de l'ordre de 14 M€ en 2015 par rapport au rendement 2010.

Cette tendance continue et qui devrait se poursuivre est de nature à remettre en cause à terme l'équilibre général du CASDAR sauf à ce que, à surface d'exploitation égale, le chiffre d'affaires augmente soit, par exemple, sous l'effet de la hausse des cours des produits agricoles (cultures, viandes, ...), soit sous l'effet de l'augmentation des rendements. Or ces dernières années ont connu, à la fois, 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.

3 Les grandes composantes de la dépense

Les dépenses sont, pour l'essentiel, des dépenses d'intervention. S'agissant du programme 775, le CASDAR alimente, en 2016, les programmes de développement agricole et rural des chambres régionales d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole (ONVAR), les appels à projets mobilisation collective pour l'agro-écologie, le programme de génétique animale et des appels à projets régionaux en faveur de l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE).

S'agissant du programme 776, le CASDAR alimente, en 2016, les programmes pluriannuels de développement agricole et rural des instituts techniques agricoles qualifiés établis pour la période 2014-2020, quatre appels à projets (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, les actions thématiques transversales (ATT) au sein du réseau de l'ACTA ainsi que les actions d'accompagnement en complément des programmes de développement agricole et rural des instituts techniques agricoles.

Les aides ont été réparties ainsi en 2016 pour chacun des deux programmes :

Tableau n° 3 : Composantes de la dépense

Programme 775		Montant en M€
	CA et APCA	40,36
	Génétique animale	3,60
	ONVAR	7,70
	Actions thématiques	0,00
	AAP GIEE	2,00
	AAP ATR	7,50
Programme 776	ACTA et ITA	39,61
	ATT réseau ACTA	2,23
	ATT réseau élevage	2,46
	Appels à projets	23,98
	Dont programme expérimentation FAM	13,15
	Actions d'accompagnement	2,38
	Sélection végétale	1,27

Source : ministère chargé de l'agriculture

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

Tableau n° 4 : Montants consacrés aux appels à projets

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prog 775	0	0	0	6,59	16,46	17,20
Prog 776	10,98	11,00	11,07	15,26	11,74	10,83
Programme expérimentation de FAM du prog 776				10,00	15,75	13,15
Total hors programme d'expérimentation programme FAM	10,98	11,00	11,07	21,85	28,20	28,03

Source : ministère chargé de l'agriculture

L'augmentation en 2015 et confirmée en 2016 des montants consacrés aux appels à projets du programme 775 résulte de l'appel à projets assistance technique régionalisée à hauteur de 8,7 M€ en 2015 et 7,5 M€ en 2016 et de la transformation du support de l'attribution des crédits aux ONVAR, en 2015 et 2016 à hauteur de 7,7 M€, en appel à propositions qui n'est pas un véritable appel à projets.

L'évolution du volume des crédits consacrés aux appels à projets du programme 776 prend en compte l'intégration du programme d'expérimentation de FranceAgriMer sous cette forme.

Par ailleurs, depuis que 100 % de la recette CASDAR est affectée aux programmes 775 et 776, c'est-à-dire depuis 2015, la recette est passée de 137 M€ à 130 M€, et de ce simple fait, pour des mêmes montants, la part relative des appels à projet augmente.

4 La qualité de la gestion

4.1 La conformité aux principes du droit budgétaire

Il n'y a pas eu de dérogation à l'application des articles 18 à 21 et 24 de la LOLF.

4.2 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.

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 performance. 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. Si l'administration par son choix du lauréat retient de fait les indicateurs, ce n'est pas elle qui les définit au préalable.

4.2.1 La pertinence de la mesure de la qualité de service

Concernant la mesure de la qualité de service, il n'y a qu'un seul objectif pour le programme 775 et qui est « 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 global et qui est par nature assez facile à atteindre. L'indicateur choisi

pour se situer par rapport à cet objectif est le pourcentage d'ETP consacrés aux thématiques « conception et conduite de système de production basés sur les principes de l'agro-écologie », « anticipation et adaptation aux dynamiques globales de changement » du programme national de développement agricole et rural, par les organismes bénéficiaires du programme 775. Cet indicateur (des ETP) demeure un indicateur de moyens et non de résultat pour atteindre un objectif global. S'agissant du programme 776, l'objectif unique également est « renforcer l'orientation des appels à projets et des programmes pluriannuels sur les priorités publiques portées par le ministère chargé de l'agriculture ». Là encore, cet objectif est assez général finalement et assez aisé à atteindre. L'indicateur pour le suivre est la « part des financements correspondant aux priorités retenues pour l'évolution qualitative ». Cet indicateur comporte 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.

4.2.2 La stabilité des indicateurs de qualité de service

S'agissant de la stabilité des indicateurs de qualité de service, ces derniers sont utilisés depuis plusieurs années. Concernant l'indicateur du programme 775 (pourcentage d'ETP consacrés aux thématiques « 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 2016 est de 66,3 % pour une cible de 55 % en 2017, sans évolution significative par rapport à 2015. Concernant 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) affiche une prévision de 90 % pour 2016 (cible à 85 % en 2017) et le second (part des financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT)), une prévision de 56 % pour 2016 et une prévision de 57 % en 2017. Ils sont restés relativement stables entre 2015 et 2016.

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

5 Les recommandations de la Cour

5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

La Cour avait recommandé après l'examen de la gestion 2015 de :

- R1 affiner le dispositif de mesure de performances au regard de l'impact structurel des mesures mises en œuvre ;
- R2 privilégier le recours à la formule de l'appel à projets ;
- R3 maîtriser les reports des crédits de paiement.

S'agissant de la première recommandation, la DGPE, pour le programme 775, a constitué un groupe de travail sur les indicateurs de réalisations et de résultats. Ce groupe a produit en 2016 un « guide méthodologique pour la définition des indicateurs de réalisations et de résultats des programmes financés par le CASDAR » qui devrait être diffusé en 2017 afin d'améliorer la qualité des indicateurs. 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 recommandation reste valable.

Concernant le recours à la formule de l'appel à projets, le ministère indique que le budget des cinq appels à projets conduits en 2016 sur le programme 776 est de 25,2 M€ soit 34,5 % de la programmation budgétaire 2016 contre 17,8 % en 2015. Le passage du programme expérimentation mené par FranceAgriMer de la forme appel à proposition à la forme appel à projets est une évolution positive. S'agissant du programme 775, le ministère fait état d'un appel à proposition (il ne s'agit donc pas d'appels à projets) pour refonder le cercle des bénéficiaires du CASDAR au titre des ONVAR sur la base d'une mise en concurrence qui a conduit à y consacrer 7,7 M€ en 2016 comme en 2015, des appels à projets régionalisés en faveur de l'assistance technique aux exploitations

agricoles, mis en œuvre par FranceAgriMer et les DRAAF financés à hauteur de 7,5 M€ en 2016 contre 8,76 M€ en 2015. Enfin, 2 M€ ont été délégués à l'ASP pour financer des appels à projets régionaux en faveur de l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE). Au total, même s'il y a un progrès en matière de recours à l'appel à projets, la recommandation peut être maintenue.

Enfin, concernant la maîtrise des reports des crédits de paiement, ils étaient de 48,91 M€ (dont 38,21 M€ pour le seul programme 776) de 2015 sur 2016, et de 50,49 M€ (dont 39,93 M€ pour le seul programme 776) de 2016 sur 2017. Cela correspond pratiquement à une stabilisation après une croissance continue de leur montant ces dernières années. Cette stabilisation est due pour une part à la baisse des recettes en 2016, effet contrecarré par l'augmentation du recours aux appels à projets qui mécaniquement donnent lieu à des reports de crédits. La recommandation peut être maintenue.

5.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

- R1 affiner le dispositif de mesure de performances au regard de l'impact structurel des mesures mises en œuvre ;
- R2 privilégier le recours à la formule de l'appel à projets ;
- R3 maîtriser les reports des crédits de paiement.