



Compte d'affectation spéciale
Développement agricole et
rural

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2018

Avant-propos

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

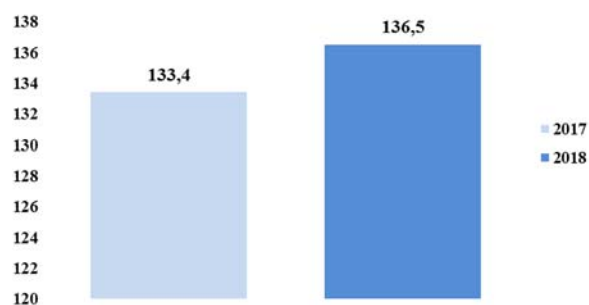
La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

Développement agricole et rural

Programme 775 – Développement et transfert en agriculture

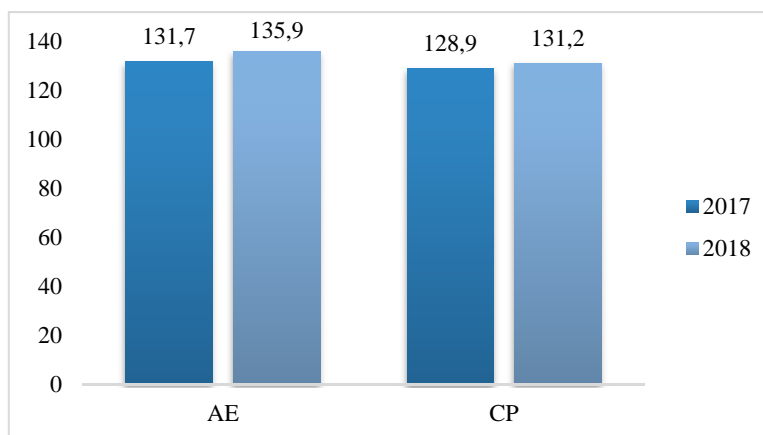
Programme 776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture

Graphique n° 1 : Recettes du CAS DAR en M€



Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : Dépenses du CAS DAR en M€



Source : Cour des comptes

Synthèse

Le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (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 136,53 M€ en 2018 après avoir été de 133,34 M€ en 2017. L'exécution a été la suivante :

Tableau n° 1 : Dépenses par programme

En M€		Exécution 2017		Exécution 2018	
		AE	CP	AE	CP
Prog 775	Développement et transfert	64,82	60,98	65,03	62,20
Prog 776	Recherche appliquée et innovation	68,54	67,96	70,90	69,01
CAS DAR	total	133,37	128,94	135,93	131,21

Source : ministère chargé de l'agriculture

La gestion des dépenses du CAS est soumise au respect d'un double plafond : les autorisations budgétaires (AE et CP) et le solde comptable (recettes réelles) du compte.

L'objectif du CAS en gestion est de consommer l'intégralité de la recette, or la programmation des dépenses est rendue délicate par l'incertitude du montant de la recette et un calendrier resserré.

L'exercice 2018 est marqué par une croissance des recettes et une exécution qui dégage un excédent de 5,31 M€ venant alimenter le solde cumulé du CAS. Les reports de crédits, qui sont importants, s'expliquent par le caractère pluriannuel des programmes. La recherche de l'engagement de l'intégralité des crédits reste une priorité pour les gestionnaires du CAS, malgré des contraintes objectives.

Recommandations

Recommandation n° 1 (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation) : Poursuivre l'amélioration du dispositif de mesure de la performance, au regard de l'impact des mesures mises en œuvre ;

Recommandation n° 2 (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation) : Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets, y compris pour le programme 775.

Sommaire

Introduction.....	8
1 Les résultats de l'exercice	10
1.1 Le solde	10
1.2 Les recettes.....	11
1.3 Les dépenses	13
1.4 La soutenabilité du compte	15
2 Les grandes composantes de la dépense	17
2.1 Les dépenses d'intervention	17
2.2 Les emplois	20
2.3 Les dépenses de fonctionnement.....	21
3 La gestion des dépenses.....	23
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	23
3.2 La démarche de performance	23
4 Les recommandations de la Cour	26
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	26
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018	27

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 48 % de son montant le programme 775 et pour 52 % 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 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 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, 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). Ce programme finance 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). 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.

1 Les résultats de l'exercice

1.1 Le solde

Le solde de l'exécution 2018 est de 5,31 M€, après 4,47 M€ en 2017, portant le solde cumulé fin 2018 à 67,62 M€. L'augmentation du solde de l'exécution, cette année encore, traduit les contraintes particulières qui pèsent sur la gestion du compte d'affectation spéciale et la difficulté du ministère à dépenser intégralement une ressource dont le montant reste incertain jusque tard dans l'année.

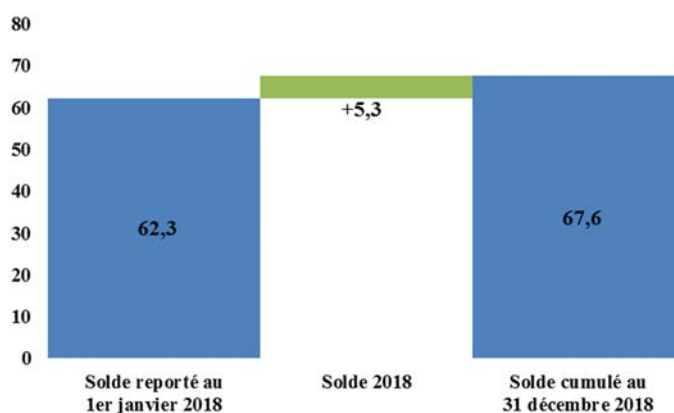
Le solde cumulé du CAS fin 2017, en trésorerie, s'élevait à 62,31 M€, l'arrêté du 28 mars 2018 portant report de crédits a ouvert un montant de 54,96 M€ de CP pour le CASDAR et l'exercice 2018. On constate depuis 2011 un écart régulier supérieur à 7 M€ (de 7,1 M€ en 2011 à 7,88 M€ en 2018), entre le solde comptable de fin d'exercice du CAS et le report de crédits de paiement de l'année suivante. Les services du ministère de l'agriculture et ceux du budget avancent plusieurs explications à cet écart, la principale étant la reprise de la trésorerie constatée à la clôture de l'Agence de développement agricole et rural, fin 2005.

Cet écart augmente petit à petit chaque année et ce montant est pour l'instant rendu indisponible pour la dépense. Les services du Contrôle budgétaire et comptable ministériel ont fait valoir que plusieurs difficultés s'opposaient à ce que le montant du report de crédits de paiement soit égal à celui du solde comptable constaté en fin d'exercice. Ces obstacles sont en partie liés à l'écart entre les CP disponibles en fin d'exercice, qui peuvent difficilement être ajustés à la trésorerie disponible issue des encaissements de taxes, du fait du calendrier très particulier de ceux-ci. Par ailleurs, le report des crédits de paiement d'une année sur l'autre est, pour le CASDAR, soumis au respect du plus bas des deux plafonds suivants : celui du montant des crédits budgétaires (CP) non consommés en fin d'année de chaque programme (crédits ouverts en loi de finances et par mouvement réglementaire moins consommation de CP), et celui du solde comptable de fin d'exercice de l'ensemble du compte (balance d'entrée plus recettes encaissées moins dépenses exécutées). Enfin, la réconciliation du montant des reports historiques budgétaires avec celui du solde comptable n'a pas encore été faite.

L'existence d'une fraction de trésorerie du CAS DAR (près de 6% des dépenses en CP 2018) rendue en permanence indisponible à la dépense pour des motifs techniques n'est pas conforme à la vocation du CAS DAR. La Cour invite donc les services du ministère et ceux de la direction du budget à prendre des mesures afin que soit rendu possible, à terme, un

report de crédits de paiements convergeant avec le solde comptable de fin d'exercice. Ces mesures impliquent d'une part la réconciliation des montants des soldes budgétaire et comptable et d'autre part d'une modulation des CP et AE, en LFI, à la hausse de telle sorte qu'ils intègrent ce surplus de trésorerie disponible en fin d'exercice comptable.

Graphique n° 3 : Soldes du CAS (M€)



Source : Cour des comptes

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 report du solde d'exécution de l'année antérieure.

Les recettes 2018 se sont élevées à 136,53 M€. Elles progressent de près de 3,2 M€ par rapport à 2017 mais restent encore inférieures à celles de 2015 (137 M€ maximum décennal). Les recettes ouvertes en LFI étaient de 136 M€. En début d'exercice le ministère avait retenu, à titre prévisionnel, un montant de recettes de 132 M€, soit 4 M€ de moins que le plafond de recette inscrit en LFI, sur la foi du chiffre d'affaires prévisionnel des exploitations publié par l'INSEE au mois de décembre 2017 et du taux moyen de la recette du CASDAR constaté sur les trois exercices précédents. En juillet 2018, au regard du rythme constaté des encaissements, les prévisions de recettes ont été revues à hauteur de 135,5 M€ puis en octobre à 136 M€.

Le rythme des encaissements de la taxe sur le chiffre d'affaire des exploitations agricole est très irrégulier et concentré au mois de mai : à la fin avril seulement 8,8 % des recettes sont encaissées, à la fin du mois de mai 78,3 %.

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. En 2018 il s'est agi de 62,31 M€. Le report anticipé du solde comptable peut être effectué, sur demande du ministère de l'agriculture, par décision de la direction du budget, et matérialisé dans le système d'information financière de l'État (Chorus).

Le montant des reports d'AE et CP de l'arrêté du 28 mars 2018 ont fait l'objet d'un retraitement, dont il a été rendu compte pour la première fois dans le PAP 2019. En effet jusqu'en 2018 les reports de crédits budgétaires (AE et CP) étaient égaux aux montants des AE et CP non consommés. La formule pour l'année 2018 est la suivante : reports 2016 + recettes encaissées 2017 – consommations exécutées 2017.

Or en application de l'article 21 de la LOLF, les AE et CP disponibles en fin d'année sont reportées, pour un montant qui ne peut excéder le solde comptable. Les CP et AE disponibles sont reportés dans la limite du plus faible des deux plafonds : budgétaire et comptable. Désormais les CP reportés correspondent au solde comptable et les AE au solde comptable minoré des restes à payer. Pour 2018, les reports ont donc été recalculés : en CP les reports prévus restent inférieurs au solde comptable, ils demeurent donc sans changement. En revanche, les AE sont minorés et passent de 8,12 M€ à 3,69 M€

Tableau n° 2 : Détermination des reports de crédits du CAS DAR

<i>En M€</i>	CASDAR	
<i>Solde comptable au 31/12/2017</i>	62,31	
<i>RAP constatés au 31/12/2017</i>	58,61	
	AE	CP
<i>Report solde comptable</i>	3,69	62,31
<i>Report de crédits (arrêté 28 mars 2018)</i>	8,12	54,96
<i>Reports effectivement retenus</i>	3,69	54,96

Données ministère de l'agriculture

¹ En vertu du III de l'art. 6 de la loi n° 2018-652 du 26 juillet 2018 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

Les reports 2018 vers 2019 seront calculés en appliquant les modalités précisées par la direction du budget et qui seront formalisées dans la partie 8 consacrée aux comptes spéciaux et budgets annexes de la nouvelle version du recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État (RRCBE). Le solde comptable 2018, qui sera pris en compte pour la détermination des reports 2018, s'élève à 8,5 M€ en AE et 67,62 M€ en CP.²

En raison de l'incertitude sur le montant du chiffre d'affaires des exploitations agricoles pour 2018 au moment de la préparation du PLF 2019, le montant de la recette inscrite en LFI a été reconduit, soit 136 M€. Les bons résultats de l'agriculture française, tels qu'ils apparaissent dans les comptes prévisionnels l'INSEE, avec une augmentation de la valeur ajoutée brute de la production de 8,9 %³, permettent d'envisager, en 2019, une recette très supérieure aux prévisions de la LFI.

1.3 Les dépenses

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

Le montant des crédits de paiement consommés en 2018, 131,22 M€, est proche de celui de 2017 qui était de 128,95 M€. Ce niveau de consommation des crédits de paiement, en moyenne 130,6 M€ par an (2014-2018), est inférieur au niveau des recettes de l'année : en moyenne de 134,3 M€ entre 2015 et 2018.

² Solde comptable AE = solde comptable – restes à payer au 31/12/2018

³ Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, Comptes prévisionnels de l'agriculture, 18 décembre 2018

Tableau n° 3 : Crédits par programme

<i>En M€</i>	Prog 775 Développement et transfert		Prog 776 Recherche appliquée et innovation		Total Mission Développement agricole et rural	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>LFI</i>	65	65	71	71	136	136
<i>Reports*</i>	1,10	11,46	2,58	43,9	3,69	54,96
<i>Recettes</i>	65,53	65,53	70,99	70,99	136,53	136,53
<i>Crédits disponibles</i>	66,63	76,96	73,57	114,49	140,22	191,49
<i>Crédits consommés</i>	65,03	62,20	70,90	69,01	135,94	131,21
<i>Crédits non consommés</i>	1,60	14,76	2,67	45,48	4,28	60,24
<i>Dont restes à payer</i>		14,13		44,91		59,04
<i>Retraits d'AE sur engagements antérieurs</i>	2,00		2,28		4,28	

Source : ministère chargé de l'agriculture, CBCM au 10/01/2019 et SAFSL.

* : disponibles après retraitement de l'arrêté du 28 mars 2018 (voir supra).

En 2018, les AE non engagées, par rapport aux crédits réellement disponibles, s'élèvent à 4,28 M€ soit 3 % des crédits disponibles. Le montant d'AE non engagées du programme 776 est celui de projets programmés mais pas engagés avant la clôture de l'année budgétaire du fait de l'envoi tardif des documents ou de la parution tardive des arrêtés.

Les CP non dépensés relèvent presque intégralement (97,3 %) de restes à payer, qui s'expliquent principalement par le caractère pluriannuel des programmes, et par le paiement du solde des programmes annuels qui s'opère, au vu des comptes rendus de réalisation des programmes, au deuxième semestre N+1.

Il faut noter en 2018 des retraits d'AE sur des engagements antérieurs pour 4,28 M€ qui viendront augmenter le report de crédits (AE) 2018 sur 2019 qui devrait s'élever à 8,57 M€

Le rythme de la dépense

Pour le programme 775, les premiers crédits (AE) sont engagés à partir de la fin du mois de mai. Les programmes de l'année sont validés par

arrêtés ministériels dont les premiers sont pris fin février. Le montant total des crédits approuvés par arrêtés ministériels s'élèvent à 134,5 M€ Alors qu'au 19 juillet seuls 13,5 % des AE sont engagés, mi-octobre on dépasse les 93 % d'AE. En ce qui concerne le programme 776, les premiers arrêtés ministériels pour les nouveaux programmes sont pris à partir de mars. Les engagements de crédits (AE) sont opérés à partir du mois d'avril, 30 % des engagements sont réalisés en juin et plus de 80% fin août.

En ce qui concerne les crédits de paiement, pour les deux programmes, les dépenses ne démarrent que tardivement. Ainsi, les paiements cumulés n'atteignent que 3,3 % fin mai, ils sont de 80 % fin septembre. Pourtant fin avril, le CAS dispose déjà de 8,8 % de ses encaissements, qui s'élèveront à 78 % fin mai.

L'ampleur des reports de crédits de paiement s'explique 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.

Pour améliorer le rythme de la dépense, les gestionnaires des deux programmes ont annoncé avoir l'intention de demander un arrêté anticipé de report du solde budgétaire auprès de la direction du budget.

1.4 La soutenabilité du compte

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 diminue, de 2010 à 2016 à un rythme de 1,9 % par an, après un rythme de 3 % par an de 2000 à 2010. Les disparitions concernent surtout les petites exploitations, aussi la part des grandes exploitations ⁴ augmente : de 9,84 % de l'ensemble en 2010 à 17 % en 2016 et celle des plus petites diminue de 36 % à 31 %.⁵

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 à chiffre d'affaire global national constant. Mais pour 2019, compte tenu des bons résultats de la branche agricole, le risque d'une diminution de la recette est à exclure.

⁴ Les petites exploitations sont celles dont la production brute standard (PBS) est inférieure à 25 000 € par an, les plus grandes, celles dont la PBS excède 250 000 € par an.

⁵ Enquête sur la structure des exploitations agricoles 2016 – *Agreste Primeur* n°350 juin 2018.

2 Les grandes composantes de la dépense

Les dépenses sont, dans leur quasi intégralité (99,8 %), des dépenses d'intervention, les fonctions support ne représentant que 159 000 € (dépenses exécutées). Les dépenses d'intervention sont intégralement des « transferts aux autres collectivités ».

Les dépenses de personnel, consacrées à la gestion du CASDAR, ne sont pas supportées par les programmes CASDAR mais par les programmes support des services du ministère de l'agriculture et de certains de ses opérateurs.

2.1 Les dépenses d'intervention

S'agissant du programme 775, le CASDAR alimente les programmes de développement agricole et rural (PRDAR) 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. En 2018 une nouvelle action thématique transversale (ATT) concernant l'agroforesterie a été introduite associant l'APCA, l'association française d'agroforesterie et l'association française de l'arbre champêtre.

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

<i>(Montants en M€)</i>	2016	2017	2018
<i>CA et APCA</i>	40,36	38,34	40,16
<i>Génétique animale</i>	3,60	11,99	7,99
<i>ONVAR</i>	7,70	7,34	7,7
<i>AAP GIEE</i>	2,00	1,9	2,8
<i>AAP ATR</i>	7,50	3,7	3,99
<i>AAP ARPIDA</i>		1,5	2
<i>ATT</i>			0,31
<i>total</i>	61,16	64,77	64,95

Source : ministère chargé de l'agriculture

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

Les programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) mis en œuvre par les chambres d'agriculture de l'hexagone ont fusionné pour certains d'entre eux en 2018 et en sont plus que 12. La gestion des crédits pour ces 12 PRDAR a été confiée aux DRAAF via une convention avec l'ASP. L'ASP a perçu du CAS DAR 2,8 M€ pour les Appels à projets "animation des GIEE" lancés par les DRAAF/DAAF et 36,48 M€ pour les PRDAR. Les montants versés directement aux chambres, pour les programmes de massif et hors hexagone, s'élèvent à 1,4 M€ et à 1,9 M€ pour l'APCA.

D'autres opérateurs bénéficient de transferts significatifs : FranceAgriMer pour le PDAR "assistance technique régionalisée" et "génétique animale": 11,99 M€, Coop de France (ONVAR) pour 2,23 M€ et Terre de liens (animation régionale partenariat innovant et développement rural) pour 2,25 M€

S'agissant du programme 776, le CASDAR alimente 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° 5 : Composantes de la dépense - Programme 776

<i>(Montants en M€)</i>	2016	2017	2018
<i>ACTA et ITA</i>	39,61	37,25	39,61
<i>ATT réseau ACTA</i>	2,23	2,23	2,22
<i>ATT réseau élevage</i>	2,46	2,45	2,45
<i>ATT Lutte contre le dépérissement du vignoble</i>		1,5	1,5
<i>Appels à projet</i>	23,98	20,13	24,04
<i>Dont programme expérimentation FAM</i>	13,15	11,7	10,28
<i>Actions d'accompagnement</i>	2,38	2,54	2,02
<i>Sélection végétale</i>	1,27	0,96	1,06

Source : ministère chargé de l'agriculture

En 2018 le tiers des dépenses a été réalisée sous la forme d'appel à projet. Parmi ceux-ci 67,6% sont annuels, 0,4% durent entre un an et demi et deux ans et 32 % entre trois ans et trois ans et demi.

Comme pour le programme 775 quelques opérateurs concentrent une part significative des subventions et des enveloppes d'appel à projets, qu'ils redistribuent éventuellement à leur tour.

Tableau n° 6 : Principaux bénéficiaires des crédits – programme 776

<i>(Montants en M€)</i>	2017	2018
<i>ACTA</i>	6,63	6,54
<i>FAM</i>	12,49	11,18
<i>ARVALIS</i>	10,59	10,77
<i>IDELE</i>	12,36	12,7
<i>IFV</i>	6,26	5,51
<i>CTIFL</i>		5,39
<i>IFIP</i>		4,04

Source : ministère chargé de l'agriculture

Parmi les bénéficiaires des appels à projet du programme 776 figurent l'APCA (agroforesterie) et 4 chambres d'agriculture pour un montant total de 0,3 M€

Les montants consacrés aux appels à projet ces dernières années sont de 40,19 M€ pour 134,5 M€ de dépenses programmées, soit 29,8 % pour l'ensemble du CAS DAR.

Tableau n° 7 : Montants consacrés aux appels à projet

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Prog 775</i>	6,59	16,46	17,20	14,8	16,49
<i>Prog 776</i>	25,26	27,49	23,98	23,5	23,7
<i>Total</i>	31,85	43,95	41,18	38,3	40,19

Source : ministère chargé de l'agriculture

Les montants consacrés aux appels à projet augmentent grâce au programme 775 où les appels à projet régionaux en faveur de l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) ainsi que le nouvel appel à projet d'animation régionale des partenariats pour l'innovation et la développement agricole (ARPIDA) sont renforcés. Le programme 775 prévoit d'augmenter le montant des appels à projets de 3,6 M€ en 2019.

2.2 Les emplois

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

Ainsi pour le programme 775, on peut identifier au sein de la DGPE, 3,5 ETP pour l'instruction, le pilotage, le contrôle et l'évaluation des programmes pluriannuels de développement agricole et rural des chambres d'agriculture, des massifs montagneux, de l'APCA, de Coop de France et des ONVAR, du programme d'actions en faveur de la génétique animale, des actions d'accompagnement de ces programmes et des appels à projets. Le suivi de la programmation budgétaire et de la gestion budgétaire et comptable des crédits mobilise 0,75 ETP.

Enfin, depuis 2018, les DRAAF participent à la gestion des PRDAR, et la DGPE estime cette charge à 0,1 ETP par DRAAF soit 1,2 ETP pour l'hexagone.

En ce qui concerne le programme 776, la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) estime à 7 ETP les ressources consacrées au programme, y compris à la coordination générale du CAS (pour les deux programmes). La direction générale de l'alimentation estime la charge à 1 ETP (pour l'appel à projet semences et sélections végétales). Enfin, le principal opérateur, FranceAgriMer, identifie 13,5 ETP réparti entre la Direction des interventions / service des aides nationales / Unité aides aux exploitations et expérimentations pour 8 ETP, et 5,5 ETP répartis dans les services de FMA en DRAAF.

Au total les effectifs suivants concourent à la gestion et au pilotage du CAS :

Tableau n° 8 : Effectifs mobilisés pour le CAS DAR

	Programme 775	Programme 776	CAS DAR
<i>ETP</i>	5,45	21,5	26,05

Données MAA (DGPE, DGER)

2.3 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses consacrées aux fonctions support du CASDAR (action 02 de chaque programme) sont de faible montant. Pour 2018 les AE pour l'ensemble du CAS s'élevaient à 0,4 M€ (AE=CP). La consommation, comme pour les années précédentes, a été très inférieure aux ouvertures de crédit : 0,17 M€ en AE et 0,15 M€ en CP.

Toutefois, parmi les dépenses de l'action 01 de chaque programme (respectivement « développement et transfert » et « recherche appliquée ») figurent des dépenses de titre 3 (dépenses de fonctionnement). Ainsi apparaissent, pour le programme 776, des transferts aux opérateurs retracés dans le compte 32 « subvention pour charge de service public », à hauteur de 4,04 M€ (en CP). Ces dépenses sont comprises dans les dépenses d'intervention du CASDAR, dans la présentation qu'en fait le ministère de l'agriculture, et n'apparaissent pas dans les montants de dépenses de fonctionnement (fonctions support) évoquées dans le paragraphe précédent.

Ces subventions, retracées dans les comptes 32, sont, en droit, destinées à des dépenses de fonctionnement, les dépenses d'intervention devant, en toute régularité, selon la nomenclature budgétaire de l'État, être

retracées dans le compte 64. Les services du Contrôle budgétaire et comptable ministériel ont fait valoir que ces transferts sont opérés au bénéfice d'opérateurs de l'État qui ne procèdent pas systématiquement au reversement des sommes à des tiers extérieurs. La réglementation actuelle interdisant les transferts directs aux opérateurs, ces dépenses ne peuvent donc être imputées qu'en subvention pour charge de service public (compte 32). Les trois opérateurs bénéficiant de ces subventions pour charge de service public sont l'ACTA, pour 3,4 M€, l'INRA pour 0,57 M€ et Montpellier SupAgro pour 0,01 M€. La direction du budget et celle des finances publiques ont été informées de cette difficulté par le CBCM.

3 La gestion des dépenses

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Sous réserve du constat de la différence de montant entre le montant du report de solde comptable et celui du solde budgétaire (CP), il n'y a pas eu de dérogation à l'application des articles 18 à 21 et 24 de la LOLF.

Il est aussi constaté que le respect du principe d'annualité budgétaire s'accorde difficilement, en pratique, avec la gestion de programmes pluriannuels, et avec le report automatique, et obligatoire s'agissant d'un CAS, de l'intégralité des soldes budgétaires et comptables d'une année sur l'autre.

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.

En 2018, les crédits affectés à chaque PRDAR ont été revus à l'issue d'échanges avec l'APCA. Cette révision a été rendue nécessaire pour prendre en compte la nouvelle carte régionale, pour actualiser la clé de répartition et faire reposer la dotation sur des indicateurs objectifs et de performance. Aussi, pour 2019, les enveloppes régionales seront déterminées par une clé de répartition reposant sur trois critères : critère historique (97,2 %), nombre d'actifs agricoles dans la région en 2013 (1,4 %) et nombre de GIEE dans la région (1,4 %). Le ministère reconnaît que cette première étape de modulation est objectivement modeste, et entend réduire rapidement le poids du critère historique au profit d'une part plus substantielle liée aux résultats. D'autres critères de performances pourront être ajoutés dans cette perspective à compter de 2020, liés aux politiques publiques soutenues par l'État et pour lesquels une mobilisation du réseau des chambres d'agriculture sera attendue dans le cadre notamment du futur contrat d'objectifs du réseau pour la période 2019-2025.

De plus, un prélèvement linéaire de 5 % est effectué sur l'ensemble des dotations aux PRDAR hors programmes des DOM et des massifs, à hauteur d'environ 1,9 M€ pour la mise en œuvre par l'APCA d'un appel à projets interne au réseau des chambres d'agriculture. Cet appel à projets a pour objectif de renforcer la cohérence des actions de développement mises en œuvre par le réseau. Son cahier des charges sera élaboré conjointement par l'APCA et la DGPE.

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* »), atteignent leur cible.

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* », et le second « *part des financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT)* » atteignent leurs cibles.

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 2017

A l'occasion des notes d'exécution budgétaire 2017, la Cour des comptes a formulé plusieurs recommandations :

- R1 : Poursuivre l'amélioration du dispositif de mesure de la performance au regard de l'impact des mesures mises en œuvre ;
- R2 : privilégier le développement du recours à la formule de l'appel à projets ;
- R3 : Engager les crédits dès le début de l'année.

En réponse à la première recommandation, le ministère de l'agriculture a fait valoir qu'il était conscient de la nécessité de mieux mesurer l'impact des travaux conduits dans le cadre du PNDAR et financés par le CASDAR. Cependant, il n'existe pas à sa connaissance de méthode fiable et simple permettant de mesurer les effets propres d'un programme visant à développer l'agro-écologie dans les exploitations agricoles ; de plus les impacts commencent à apparaître plusieurs années après la mise en place d'une action. Pour autant, le ministère reconnaît l'intérêt de se lancer dans une telle démarche et envisage donc de lancer une étude en 2019 chargée de développer une méthode d'évaluation qui serait testée sur plusieurs bénéficiaires du programme 775. Si la méthode donne satisfaction, elle pourra être étendue à l'ensemble du PNDAR.

En outre, le ministère a annoncé que d'ici 2020, dans le cadre de la préparation de la programmation 2021-2027 du PNDAR, les mesures suivantes seront prises :

- instituer des indicateurs de réalisation communs à tous les dispositifs soutenus par le CASDAR, (ETP mobilisés, coût total, crédits CASDAR) ; ceux-ci sont déjà communs à tous les programmes et sont renseignés dans le logiciel de suivi DARWIN ;
- définir des indicateurs de résultats du PNDAR 2021-2027 ou de ses différents dispositifs (programmes, appels à projets, actions thématiques transversales et d'accompagnement) ;
- définir des indicateurs d'impact du PNDAR 2021-2027 (travail en cours au sein des groupes de travail préparant la prochaine programmation du PNDAR).

Tout en étant sensible aux intentions du ministère, la Cour des comptes maintient sa recommandation dans l'attente de sa mise en œuvre.

Concernant la deuxième recommandation, invitant à privilégier le recours aux appels à projet, on peut constater que leur part augmente lentement dans l'ensemble des dépenses. Cette recommandation doit être maintenue pour éviter tout effet d'abonnement des opérateurs à des financements qui s'assimileraient à des subventions pluriannuelles. Les appels à projet permettent de cibler les dépenses sur les priorités arbitrées par le ministère.

La troisième recommandation invitait les gestionnaires à engager plus tôt dans l'année les dépenses, il apparaît que des contraintes administratives limitent dans l'absolu la capacité des gestionnaires : les arrêtés n'étant signés qu'à partir de la fin du mois de février. Les gestionnaires ont annoncé avoir demandé à la direction du budget début 2019 un report anticipé du solde budgétaire afin de pouvoir engager plus tôt les dépenses.

Par ailleurs les reports de crédits, qui sont importants, s'expliquent désormais par le caractère pluriannuel des programmes, notamment des appels à projet dont la Cour appelait de ses vœux la multiplication.

La recommandation n°3 n'a donc plus d'objet et été mise en œuvre.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

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, y compris pour le programme 775.

Annexe n° 1 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Poursuivre l'amélioration du dispositif de mesure de la performance, au regard de l'impact des mesures mises en œuvre.	Le ministère souligne la difficulté d'identifier des indicateurs de résultat, et a engagé un chantier qui devrait aboutir pour la prochaine programmation 201-2027.	Mise en œuvre incomplète
2	Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets.	Le ministère y souscrit et la met en œuvre progressivement	Mise en œuvre en cours
3	Engager les crédits dès le début de l'année.	Le ministère y souscrit, sous réserve des contraintes liées au CAS (signature des arrêtés) et a demandé en 2019 des reports anticipés de solde comptable	Mise en œuvre en cours

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