

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Compte d'affectation spéciale
« Développement agricole et rural »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	3
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	13
I - LE RÉSULTAT DE L'EXERCICE ET LE SOLDE CUMULÉ.....	13
II - LES REPORTS ET LE SOLDE COMPTABLE	15
III - LES RECETTES.....	16
IV - LES DÉPENSES.....	17
A - La programmation des crédits.....	18
B - La gestion des crédits	18
C - Le rythme de la dépense.....	19
V - LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES ET LA SOUTENABILITÉ DU COMPTE.....	21
CHAPITRE II LES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE.....	23
I - LES DÉPENSES D'INTERVENTION	23
A - Programme 775 « Développement et transfert en agriculture ».....	23
B - Programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »	26
II - LES EMPLOIS	28
III - LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	28
IV - LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	28
A - Le contrôle et l'évaluation des programmes	28
B - La maquette de performance	29
C - La performance environnementale.....	30
V - LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE.....	32
CHAPITRE III LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	35
I - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE 2021	35
II - RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE LA GESTION 2022	36
ANNEXES.....	37

Synthèse

Un outil pour le développement agricole et rural marqué par une sous-consommation récurrente des ressources disponibles

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 ». Institué en 2006, ses recettes proviennent de l'intégralité du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. 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). Ce dernier a été renouvelé en 2022 pour une période de cinq ans (2022 – 2027), faisant suite au PNDAR 2014-2020. Le PNDAR 2022-2027 « *vise à intensifier et massifier la transition agro-écologique en combinant la création de valeur économique et environnementale* ».

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 pluriannuels des chambres d'agriculture, de Chambres d'Agriculture France, 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 thématique (appels à projets).

Le programme 776 vise à augmenter l'autonomie alimentaire 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 le directeur général de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Les crédits budgétaires (en 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 (article 21 de la LOLF).

Les recettes atteignent 145 M€ en 2022, pour une prévision de 126 M€. Sans justificatif particulier sur les sous-jacents, la prévision pour 2022 a été maintenue à 126 M€, alors même que le tendancier des recettes est en augmentation (138 M€ en 2021).

L'exécution est en hausse par rapport à 2021, de 4,7 % en autorisation d'engagement (AE)¹ et de 24,6 % en crédits de paiement (CP). La consommation des crédits disponibles, y compris les reports, s'est élevée à 87,4 % en AE et à seulement 58,3 % en CP.

¹ Avant retraitement des retraits d'engagements juridiques basculés bloqués d'un montant de 2,73 M€ pour la mission pris en compte dans le rapport annuel de performance.

Tableau n° 1 : exécution par programme (en M€)

en M€	2021		2022	
	AE	CP	AE	CP
P775 - Développement et transfert en agriculture	60	58	62	63
P776 - Recherche appliquée et innovation en agriculture	69	56	73	79
Total CAS	129	114	135	142

Source : MASA

La programmation faite en AE = CP ne peut prendre en compte les CP correspondants aux engagements des années précédentes. Cela se traduit par un faible taux d'exécution, ce dernier étant le ratio CP dépensés de l'année N / sur le total des CP ouverts sur l'ensemble de la gestion N. En outre, les prévisions de recettes extrêmement prudentes conduisent à des ouvertures de crédits en fin d'année qui ne peuvent, de fait, être consommées.

Ainsi, la gestion 2022 a de nouveau été marquée par des recettes supérieures à la prévision, ce qui a abouti à un résultat d'exécution excédentaire de 4 M€, malgré des dépenses légèrement supérieures à celles initialement programmées. Ce résultat vient alimenter le solde cumulé du compte qui s'élève désormais à 121,09 M€ au 31 décembre 2022.

Une budgétisation qui s'avère nécessaire en dépit des progrès portés par le programme national de développement agricole et rural 2022-2027

L'année 2022 a été la première année d'application du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) pour la période 2022-2027, dont le CAS DAR est l'instrument financier.

Cette nouvelle programmation a recentré les priorités d'intervention autour de neuf thématiques, qui doivent guider le contenu des projets pluriannuels de développement agricole et rural des chambres d'agriculture, organismes nationaux à vocation agricole et rurale et instituts techniques qui sont subventionnés par les deux programmes. Ainsi, le ministère entend renforcer sa capacité à influencer sur les programmes de développement des organismes soutenus.

Le PNDAR 2022-2027 s'accompagne également de nouvelles modalités de gestion, avec notamment une rationalisation de la gestion des appels à projets et des modalités d'évaluation des programmes. Des améliorations restent cependant à mettre en oeuvre : la mise en place d'une évaluation effective des activités, une juste estimation de leur impact environnemental, un recours accru aux procédures d'appel à projets et l'inclusion dans les structures de pilotage du ministère de l'Ecologie et du développement durable et de ses opérateurs.

L'utilisation d'un compte d'affectation spéciale reste néanmoins inadaptée. Tout d'abord, elle contrevient aux principes budgétaires d'annualité, en compensant les limites d'une programmation en AE=CP par une pratique récurrente des reports, et d'universalité, en isolant du budget général des programmes concourant aux politiques générales du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire.

De plus, la Cour constate une nouvelle fois 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, malgré la mise en œuvre du nouveau PNDAR.

Tant du point de vue des recettes que des dépenses, l'existence d'un compte d'affectation spéciale n'est donc pas justifiée. La Cour recommande à nouveau sa suppression et la 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.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation nouvelle) Mener à son terme l'expertise conduite sur l'écart constaté depuis 2011 entre le solde comptable et les crédits reportables du CAS DAR pour pouvoir engager la différence dès 2023 (*MASA et direction du budget*).
2. (Recommandation réitérée) Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (*MASA*).
3. (Recommandation réitérée) Évaluer l'impact des mesures financées par le CAS DAR (*MASA*).
4. (Recommandation maintenue) 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 la souveraineté alimentaire et direction du budget ; 2024*).

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 fait suite à l'association nationale pour le développement agricole (ANDA) dans les années 1960 et à l'agence du développement agricole et rural (ADAR) entre 2002 et 2005.

Depuis 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 2022 à 142 M€ pour une recette de 145 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 44 % et 56 % 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 Chambres d'Agriculture France, 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. appels à projets. La responsable de programme est le directeur général de la performance économique et environnementale des entreprises.

Le programme 776, est également 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 le directeur général de l'enseignement et de la recherche.

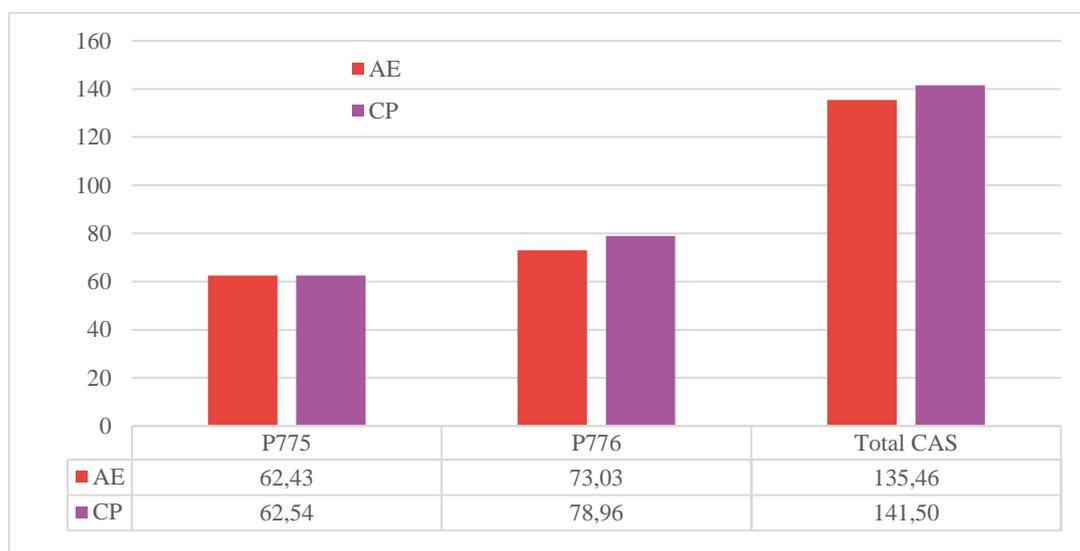
La cohérence d'ensemble est assurée par le programme national de développement agricole et rural renouvelé en 2021 pour la période 2022-2027. Ce programme, qui fixe les grandes orientations des mesures finançables, a évolué quant à sa gestion et à ses priorités, au 1^{er} janvier 2022. Le PNDAR est décliné en contrats d'objectifs pluriannuels et annuels avec chaque type d'organismes (chambres d'agriculture, instituts techniques agricoles, La coopération agricole et autres ONVAR), qui prennent en compte neuf thématiques prioritaires, majoritairement en lien avec la transition agro-écologique. Le PNDAR est décliné dans les régions métropolitaines en programmes régionaux de développement rural mis en œuvre par les chambres d'agriculture.

Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural

Programme 775 – Développement et transfert en agriculture

Programme 776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture

Graphique n° 1 : compte d'affectation spéciale développement agricole et rural - exécution 2022 (AE et CP, en M€)



Source : Cour des comptes

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

Source : Cour des comptes

Chapitre I

L'exécution budgétaire

I - Le résultat de l'exercice et le solde cumulé

Le résultat de l'exécution en 2022, hors prise en compte du solde des années antérieures, est de 3,24 M€, niveau bien inférieur aux années précédentes (25 M€ en 2021). Cela provient d'une dépense proche de la recette et bien supérieure à celle inscrite en loi de finances initiale (LFI) (15 M€ en CP).

Tableau n° 2 : recettes et dépenses du CAS DAR en 2022 (en M€)

Recettes en 2022	144,74
Dépenses (CP) en 2022	-141,50
Résultat d'exécution hors report en 2022	3,24
Report du solde comptable 2021	117,85
Solde du compte au 31/12/2022	121,09

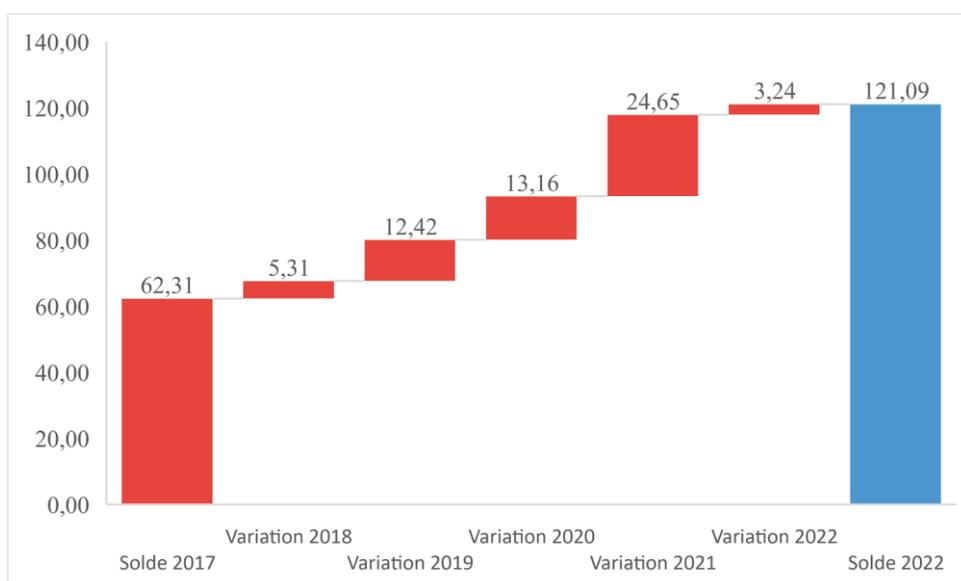
Source : Cour des comptes

Le résultat vient alimenter le solde cumulé du CAS. Ce dernier a fortement augmenté depuis 2017, en passant de 62 M€ à 121,09 M€ en 2022, soit une progression de 97 % en cinq gestions. Pour autant, la tendance est au ralentissement, avec une évolution limitée à 3 % entre 2021 et 2022, représentant 4 M€.

Le solde cumulé représente environ 116 % des crédits consommés du CAS, en croissance par rapport à 2021 (104 %). 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 2021 s'élevait à 118 M€. En l'absence de vote de la loi portant règlement du budget 2021, et en application de la loi organique relative aux lois de finances² (LOLF), il a été mis à disposition du gestionnaire le 15 novembre 2022. Au 31 décembre 2022, le solde est estimé à 121,09 M€.

Graphique n° 3 : variations annuelles du solde cumulé (en M€)



Source : Cour des comptes

Ainsi, le niveau élevé du solde cumulé, qui résulte de sous-consommations des crédits et de sous-estimations des recettes lors des gestions antérieures, représente l'équivalent de 84 % de la taxe annuelle sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. Cette tendance est stable par rapport à l'exercice précédent (85 %) toujours détérioré par rapport à l'exercice 2020 (66 %). Le CAS ne permet donc pas de mobiliser efficacement la totalité de la fiscalité prélevée sur les exploitations agricoles.

² En application de l'article 20 de la LOLF, le report du solde comptable d'un CAS est de droit, sauf disposition contraire d'une loi de finances. En application de l'article 37.IV de la LOLF, la loi de règlement arrête les montants des soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant. Dans l'attente de la promulgation de cette loi, sur demande du ministre ordonnateur du CAS, un report anticipé d'une part du solde comptable peut être effectué dès l'ouverture de l'exercice, par décision de la direction du budget matérialisée dans le système d'information financière de l'Etat (Chorus).

II - 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 entre 2011 et 2018 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^{er} janvier 2006, conformément à l'article 52 de la loi de finances pour 2006. Cet écart a doublé entre 2018 et 2019 pour atteindre 15 M€, puis a augmenté d'environ 2 M€ à chaque exercice jusqu'en 2022. Le différentiel devrait se stabiliser à la fin de l'exercice 2022 du fait des diligences effectuées par le ministère.

Tableau n° 3 : évolution de la différence entre solde comptable et reports de crédits budgétaires en CP entre 2011 et 2022.

En €	Reports de crédits en CP	Reports de soldes comptables	Écarts
2011 sur 2012	42.366.766	49.475.411	7.108.645
2012 sur 2013	44.591.854	52.069.979	7.478.125
2013 sur 2014	57.922.147	65.672.648	7.750.501
2014 sur 2015	43.194.687	50.457.137	7.262.450
2015 sur 2016	48.886.429	56.237.222	7.350.793
2016 sur 2017	50.490.650	57.841.443	7.350.793
2017 sur 2018	54.961.255	62.312.048	7.350.793
2018 sur 2019	59.740.860	67.624.615	7.883.754
2019 sur 2020	65.260.344	80.039.052	14.778.708
2020 sur 2021	76.113.615	93.201.639	17.088.024
2021 sur 2022	98.396.980	117.847.278	19.450.298
2022 sur 2023 (prévisions)	101.223.684	121.087.812	19.864.128

Source : CBCM.

Une partie de cet écart 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. À la suite de l'identification de l'ensemble des recouvrements d'indus imputés sur le CAS, 2,88 M€ ont donné lieu à un rétablissement de crédits sur dérogation accordée par la direction du budget ; 3,15 M€ d'indus restants seront portés en recettes non affectées sur le budget général si le rétablissement de crédits n'est pas possible dans ce cas.

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 mais non publié, l'écart entre les recettes cumulées et les engagements consommés serait de 22 M€ au 1^{er} janvier 2021 et le MASA a évalué cet écart à 23 M€ au 31 décembre 2021.

Le ministère décompose le solde comptable de 121,09 M€ de la manière suivante :

- 80,27 M€, soit 66 % du montant total, relèvent de restes à payer décaissés au fur et à mesure de l'avancée des travaux des projets en cours ;
- 13,16 M€, soit 11 % du montant total, correspondent à des excédents de recettes du CAS DAR des années antérieures à 2023 n'ayant pas fait l'objet d'une ouverture en gestion (comprenant les 3,15 M€ d'indus) ;
- 19,5 M€, soit 16 % du montant total, correspondent aux reports de 2022 sur 2023 ;
- 8,15 M€ correspondraient aux crédits de paiements des retraits sur engagement des années antérieures (expertise en cours).

III - 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.

En 2022, les recettes se sont élevées à 145 M€, en augmentation de 7 M€ par rapport à 2021 (+ 4,8 %) et à un niveau supérieur à la moyenne décennale (132 M€). Le montant de recettes recouvrées est supérieur au montant estimé en LFI (126 M€) de 18 M€, soit 14,8 %.

Graphique n° 4 : évolution des recettes prévues en LFI et constatées entre 2015 et 2022 (M€)



Source : Cour des comptes

Après une période où les recettes exécutées étaient inférieures à la prévision, la tendance s'est inversée en 2018 et l'écart entre prévision et réalisation s'est amplifié depuis 2019. Ce différentiel peut pour partie s'expliquer par la disponibilité tardive des hypothèses sous-jacentes, le ministère s'appuyant sur le compte prévisionnel de l'agriculture de l'INSEE publié en décembre. Pour autant, la tendance à la hausse du compte prévisionnel ne fait que s'accroître (+ 7,7 % en 2021 par rapport à 2020, + 17,4 % en 2022 par rapport à 2021). Le décalage entre prévision et exécution aura donc tendance à croître encore.

Le rythme des encaissements de la taxe est irrégulier : à la fin avril seulement 8 % des recettes étaient encaissées alors qu'en mai, le taux de recouvrement atteignait 76 % comme l'année précédente. Constatant que le produit de la taxe encaissé dépassait les prévisions de la LFI, le ministère a obtenu une ouverture de crédits supplémentaires de 18,3 M€ en décembre 2022. Cette ouverture a été trop tardive pour permettre l'engagement et la consommation de ces crédits en 2022.

Depuis 2019, les recettes sont estimées de manière très prudente, et leur décrochage risque de s'accroître en 2023, ce qui contribue à la maîtrise des dépenses portées par le CAS. S'appuyant sur les conclusions de la mission CGAAER/IGF déjà mentionnée, le MASA indique préparer une nouvelle modalité de prévision de recettes en LFI qui serait calculée sur la moyenne des recettes perçues les cinq dernières années. D'autre part, une réserve serait créée, qui serait abondée lorsque les recettes constatées sont supérieures aux prévisions et utilisée dans le cas inverse. La Cour rappelle que la création d'une telle réserve n'est pas prévue par l'article 21 de la LOLF déterminant le fonctionnement des comptes d'affectation spéciale et serait contraire au principe d'annualité budgétaire. Elle rappelle également 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.

IV - Les dépenses

Les crédits ouverts en 2022 sur le CAS ont représenté 155 M€ en AE et 243 M€ en CP. La consommation s'est établie à 135 M€ en AE et 142 M€ en CP.

Tableau n° 4 : crédits par programme en 2022 (en M€)

En M€	Programme 775		Programme 776		Total CAS	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	60,48	60,48	65,52	65,52	126,00	126,00
LFR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonds de concours et attribution de produits	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres mouvements de crédits	7,00	29,34	21,97	87,39	28,97	116,73
dont Reports	3,05	25,39	7,59	73,01	10,64	98,40
dont Versements art 21 LOLF	3,95	3,95	14,38	14,38	18,33	18,33
Total des crédits ouverts	67,48	89,82	87,49	152,91	154,97	242,73
Crédits consommés	62,43	62,54	73,03	78,96	135,46	141,50

Source : Cour des comptes

A - La programmation des crédits

La programmation des crédits a été prudente, reconduisant le montant de 2021 de 126 M€ qui avait été diminué de 7 % par rapport à 2020 du fait, notamment, des aléas climatiques. Le ministère n'a présenté aucune des hypothèses sous-jacentes ayant conduit au renouvellement de ce montant, alors que les recettes constatées en 2021 ont été supérieures à la prévision en s'établissant à 138 M€.

La répartition des crédits entre les programmes a été effectuée en fonction des besoins identifiés :

- sur le P.775 : les actions portées par Chambres d'Agriculture France en appui des programmes régionaux de développement agricole et rural (40 M€), les programmes pluriannuels des ONVAR (8 M€), le programme d'appui à la génétique animale (8 M€) et les appels à projets régionaux en appui aux groupements d'intérêt économique et environnemental (5 M€) ;
- sur le P.776 : les programmes des instituts techniques qualifiés (46 M€), les appels à projets (18 M€).

Du fait d'une programmation en AE = CP, cette dernière ne peut pas prendre en compte les CP consommables sur l'année correspondant à des engagements pris les années précédentes. La programmation inscrit donc un montant de crédits équivalent aux recettes prévisionnelles soit 126 M€ en 2022.

B - La gestion des crédits

La gestion des crédits alloués au développement agricole et rural a été marquée en 2022 par deux mouvements. L'arrêté de report de crédits budgétaires de 2021 (10,6 M€ en AE et 98,4 M€ en CP) a été pris le 18 février 2022 avec un mois d'avance par rapport à la gestion précédente. Son montant est significativement supérieur à 2021 (4 M€ en AE et 65 M€ en CP). Une ouverture complémentaire de crédits est intervenue par arrêté du 26 décembre 2022, pris sur le fondement de l'article 21 de la LOLF, pour un montant de 18 M€ en AE et CP. Il correspond à l'actualisation du montant des recettes par rapport à la prévision initiale et intervient aussi tardivement dans l'année que lors de la gestion précédente (loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021). Son montant est supérieur de 83 % à celui de 2021.

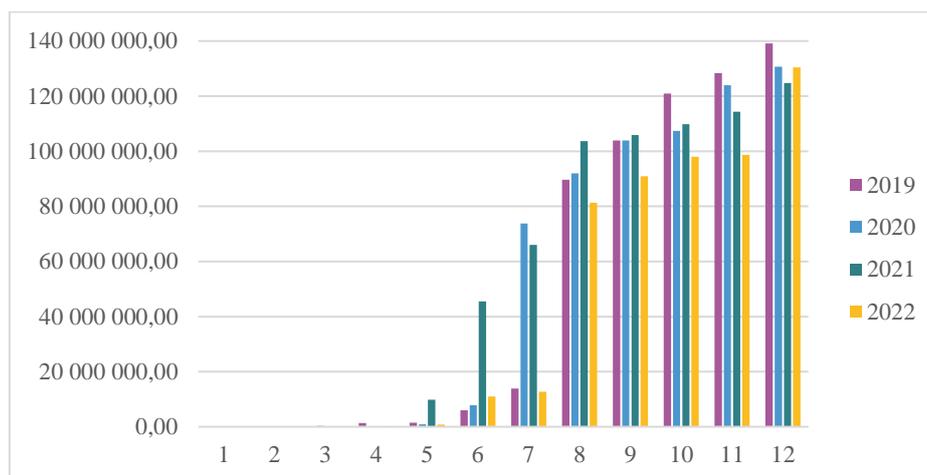
L'accumulation des reports de crédits d'année en année est liée à l'ouverture chaque année de CP équivalents aux AE. Le CAS ne permet donc pas la programmation chaque année de dépenses liées à la mise en œuvre des projets pluriannuels soutenus. Une meilleure anticipation des recettes constitue un enjeu afin de permettre une utilisation des crédits ouverts durant l'année en évitant des ouvertures tardives au regard des recettes constatées.

C - Le rythme de la dépense

La consommation du CAS DAR s'est élevée à 135 M€ en AE et 141,5 M€ en CP, soit une augmentation par rapport à 2021 de respectivement 4,7 % et 24 % représentant 6 M€ et 27,5 M€. 12,8 % des AE ouverts n'ont pas été engagés, soit un montant de 19,5 M€. La mise à disposition tardive de ces crédits en explique l'essentiel (18 M€). Ce niveau est supérieur à la gestion 2021 (7 %) et à la gestion 2020 (3 %). Le taux de consommation des CP n'a atteint que 58 %, supérieur de 4,7 points à 2020, entraînant un cumul de 101 M€ de CP non consommés (3 M€ de plus qu'en 2020).

La consommation budgétaire ne se fait qu'à partir du second semestre, en dépit des crédits disponibles. La gestion 2021 avait été marquée par des engagements plus précoces entre mai et juillet. Le rythme constaté en 2022 correspond à celui des années précédentes. La mise en œuvre du nouveau PNDAR a pu accentuer les difficultés structurelles à mobiliser les crédits en début d'année.

Graphique n° 5 : montant de la consommation des autorisations d'engagement (AE) en fin de mois en cumul (en €)



Source : Cour des comptes

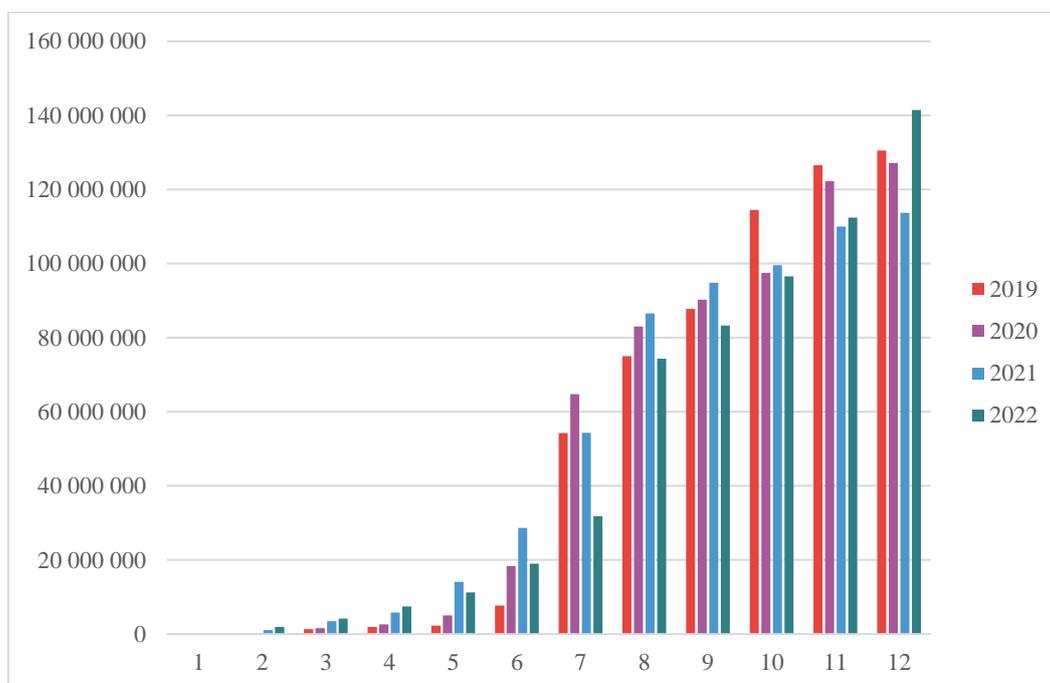
Le rythme des paiements a également été ralenti. Ce n'est qu'en octobre qu'il retrouve le niveau de consommation de l'année 2021. À la fin du mois de juillet, seuls 32 M€ de CP avaient été consommés, soit 22,5 % de la consommation 2022, et 14,2 % des crédits ouverts à ce moment de la gestion (hors abondement de décembre 2022).

De plus, les recettes de la taxe affectée atteignaient 110 M€ dès la fin-mai. Le rythme de décaissement n'est donc pas lié au rythme de perception des recettes.

Le niveau significatif de reports ne conduit pas à une consommation élevée dès le début de l'année. Par ailleurs, les restes à payer s'élevaient à près de 89 M€ au 31 décembre 2021 selon les éléments transmis par le ministère au CBCM dans le cadre des travaux budgétaires qui ne se traduisent par aucun paiement en début d'année.

Les efforts menés l'année précédente pour accélérer la consommation, ne se retrouvent pas cette année.

Graphique n° 6 : montant de la consommation des crédits de paiement (CP) en fin de mois en cumul (en €)



Source : Cour des comptes

Le faible taux de consommation résulte notamment de modalités de gestion perfectibles qui devaient être prises en compte par le MASA afin de faire évoluer son organisation. Pour autant, l'absence de vote de loi de règlement a pu conduire à limiter les engagements en 2022 dans l'attente du report anticipé du solde comptable. En revanche, 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 du PNDAR 2022-2027, devrait néanmoins contribuer à fluidifier les décaissements même si les délais de mise en œuvre de cette nouvelle programmation ont plutôt eu tendance à accentuer les tendances sur l'exercice 2022.

V - 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 justifie 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 relatifs 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. 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 Écophyto 2, plan de relance...). De plus, les acteurs sont pour partie identiques (62 % du programme 775 à destination du réseau consulaire et 66 % 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 programmation en AE=CP ;
- l'estimation des recettes et, en découlant, des crédits budgétaires disponibles, est particulièrement prudente depuis quatre années de gestion, 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.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. (Recommandation nouvelle) Mener à son terme l'expertise conduite sur l'écart constaté depuis 2011 entre le solde comptable et les crédits reportables du CAS DAR pour pouvoir engager la différence dès 2023 (*MASA et direction du budget*).
 2. (Recommandation réitérée) Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (*MASA*).
-

Chapitre II

Les composantes de la dépense

Les dépenses sont, à 99,8 %, des dépenses d'intervention, les fonctions support représentant 308 000 €. 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 MASA et de certains de ses opérateurs.

I - Les dépenses d'intervention

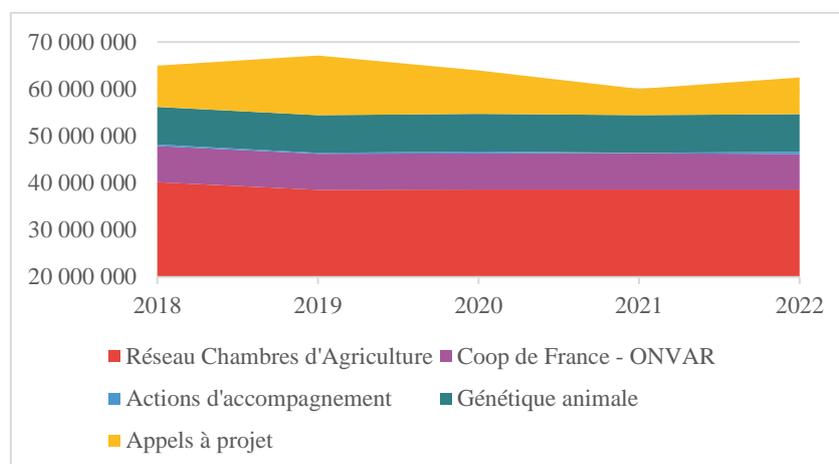
A - Programme 775 « Développement et transfert en agriculture »

Le programme 775 finance les programmes de développement agricole et rural des chambres départementales et régionales d'agriculture et Chambre d'Agriculture France pour un total de 39 M€, stable par rapport à 2021, et des organismes nationaux à vocation agricole (ONVAR) pour 7,5 M€, en diminution de 0,2 %, ainsi que le programme de génétique animale principalement orienté vers les ruminants à hauteur de 8 M€, stable par rapport à 2021.

En 2022, le programme a financé trois appels à projets (AAP) pour un montant total de 7,8 M€, dont un mis en place en 2022, et des actions d'accompagnement :

- l'AAP renforcement de la cohérence des actions de développement des chambres d'agriculture (REFLEX), mis en œuvre par CdA France (0,8 M€) ;
- les AAP régionaux en faveur de l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE), délégués à l'agence de service et de paiement (ASP ; 5,5 M€) ;
- le nouvel AAP inter-ONVAR mis en œuvre par l'association TRAME, la FNAB, la coopération agricole et l'AFAC-Agroforesterie pour un montant de 1,5 M€ ;
- des actions d'animations inter-ONVAR mises en œuvre par TRAME et des actions d'accompagnement mises en œuvre par l'IDELE, pour un montant total de 0,5 M€.

Graphique n° 7 : évolution de la répartition des financements du programme 775 de 2018 à 2022 (en €)



Source : Cour des comptes, données DGPE

De 2018 à 2022, la répartition des financements du programme 775 est restée stable : le réseau des chambres d'agriculture a perçu 63 % des contributions en 2022 contre 62 % en 2018 ; les ONVAR et les programmes de génétique animale sont chacun restés stables entre 12 et 13 % des crédits. Après avoir diminué de 2019 à 2021, la part des appels à projets a progressé entre 2021 et 2022 pour atteindre 13 %, grâce à l'introduction du nouvel AAP, mais elle reste inférieure au niveau de 2020.

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	109	10 000
Appui GIEE reconnus (3 ans)	146	7 000
REFLEX (18 mois)	4	130 000
Inter-ONVAR (3 ans)	4	128 000

Source : Cour des comptes, données DGPE

Cumulé aux appels à projets du programme 776, le total de cette modalité de participation a atteint 34 M€, soit 25,3 % du budget, en hausse de 4,6 points par rapport à l'année 2021 et de 1,8 point par rapport à la moyenne 2018-2021. Il s'agit donc d'une hausse allant dans le sens de la recommandation émise par la Cour des comptes en 2022 qu'il conviendrait néanmoins d'intensifier dans le cas du programme 775. La programmation en AE = CP ne favorise pas les appels à projets. Pour permettre à la part des appels à projets de se développer significativement, il conviendrait de supprimer le CAS et d'intégrer au budget général les dépenses des programmes 775 et 776.

Les modalités de soutien aux ONVAR dont la coopération agricole, et au réseau des chambres d'agriculture ont évolué avec la mise en place du nouveau PNDAR pour la période 2022-2027 dont le CAS DAR est l'instrument financier dédié. D'une part, le nouveau PNDAR a resserré le nombre de thématiques prioritaires de 22 à 9³, majoritairement centrées sur les thématiques agroécologiques. D'autre part, les programmes pluriannuels de soutien sont désormais conditionnés à une évaluation préalable. Les programmes pluriannuels des chambres d'agriculture ont été évalués par le comité scientifique du réseau. Pour les ONVAR, les programmes ont été établis après appel à proposition et évaluation des retours d'expérience sur la précédente programmation. Dans les deux cas, la capacité à répondre aux 9 thématiques a été prise en compte et celles-ci sont à la base du contenu des programmes pluriannuels. Néanmoins, mis à part un léger renouvellement des ONVAR⁴, la composition des bénéficiaires et la répartition des subventions n'ont quasiment pas évolué entre 2021, au titre du PNDAR précédent, et 2022, où les nouvelles règles sont appliquées, comme le montre le tableau ci-dessous. La logique de subvention, au profit de quelques grands bénéficiaires, semble avoir été maintenue malgré les nouvelles règles.

**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 (2021)	% du total du P775 (2022)
Chambres d'Agriculture France*	2,0	5,1 %	2,8 %	3,2 %
CRA Nouvelle Aquitaine	5,4	14,0 %	8,6 %	8,7 %
CRA Occitanie	4,9	12,6 %	7,8 %	7,8 %
CRA Auvergne Rhône-Alpes	4,5	11,7 %	7,1 %	7,1 %
CRA Grand Est	3,2	8,4 %	5,2 %	5,2 %
CRA Bretagne	2,8	7,3 %	4,5 %	4,5 %
Total réseau CA	38,6	100,0 %	61,1 %	61,8 %
La coopération agricole	1,9	25,2 %	3,5 %	3,0 %
TRAME	1,7	22,9 %	2,9 %	2,8 %
FN Cuma	0,9	12,4 %	1,4 %	1,5 %
FNAB	0,7	9,3%	1,1 %	1,1 %
Réseau CIVAM	0,7	9 %	1,1 %	1,1 %
Total ONVAR	7,5	100,0%	12,2 %	12,0 %

Source : Cour des comptes, données DGPE (* : y compris soutien à INOSYS)

³ Créer des chaînes de valeur équitables ; répondre au défi du renouvellement des générations en agriculture en accompagnant l'installation et la transmission ; contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ; développer l'autonomie protéique et azotée ; valoriser et préserver l'agrobiodiversité ; accompagner l'adaptation des systèmes de production animale et végétale face aux aléas et au changement climatique ; renforcer la gestion intégrée de la santé animale et végétale, en développant la place des mesures préventives ou alternatives à l'utilisation de produits phytosanitaires de synthèse ou d'antimicrobiens ; améliorer le bien-être animal ; mobiliser le levier du numérique.

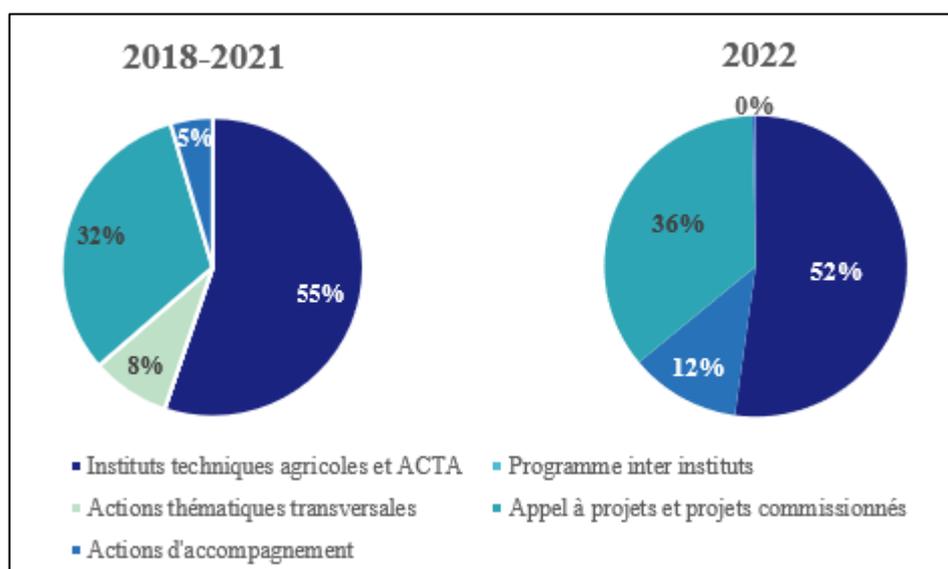
⁴ Le programme compte quatre nouveaux bénéficiaires en 2022 : le réseau national des espaces-tests agricoles (RENATA), le réseau national des associations de développement de l'apiculture (AdA France), l'association pour la promotion d'une agriculture durable (APAD) et Association française arbres champêtres Agroforesterie. Atelier Paysan n'est en revanche plus soutenu.

En moyenne, le CAS contribue à hauteur de 18 % aux contributions publiques perçues par l'échelon régional et départemental des chambres d'agriculture, ce qui correspond à 4 % des recettes à l'échelon départemental et 8 % des recettes à l'échelon régional. Il existe néanmoins des variations importantes entre chambres, notamment en fonction de l'intensité de la mutualisation régionale. Pour les ONVAR, le poids de la contribution du CAS DAR dans le budget des structures est encore plus variable : il va de 13 % pour la Coopération agricole à 70 % pour la fédération nationale des coopératives d'utilisation de matériel agricole (FNCUMA), en passant par 35 % pour la fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB). Cette variabilité souligne la forte dépendance de certaines structures aux fonds du CAS DAR tout comme le peu d'effet de levier qu'ont ces fonds pour d'autres structures.

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

Avec la mise en œuvre du PNDAR 2022-2027, la répartition du programme 776 a évolué par rapport aux années précédentes. Comme le montre le graphique suivant, la majorité du programme reste consacrée au financement des instituts techniques. Ce soutien représentait 55 % du programme en moyenne sur 2018-2021 et 52 % en 2022 (38 M€). Les actions thématiques transversales qui bénéficiaient également aux instituts techniques et s'élevaient en moyenne à 6 M€ ont été remplacées par des programmes inter-instituts en 2022, pour un montant de 8,6 M€. Ces programmes permettent de traiter les problématiques transversales en inter-instituts. Au total, le soutien aux instituts a légèrement progressé, de 63 à 64 % du programme. La part des appels à projets est passée de 32 à 36 % du programme, soit 26 M€, alors que les actions d'accompagnement qui représentaient en moyenne 5 % du programme entre 2018 et 2021 ont disparu de la maquette de financement en 2022.

Graphique n° 8 : répartition des dépenses du programme 776



Source : Cour des comptes, données DGER

Sept appels à projets ont été lancés au cours de l'année 2022 et ont permis la sélection de 60 projets. Trois d'entre eux, représentant les trois quarts du nombre de projets et du budget, ont été introduits en 2022 et confiés à FAM avec la volonté de simplifier les procédures.

Comme pour le programme 775, l'essentiel des financements contribue à un nombre restreint d'organismes (instituts et centres techniques agricoles) sous forme de subventions, de programmes inter-instituts et d'appels à projets dont ils sont parmi les lauréats. Les quatre cinquièmes du budget du programme financent neuf opérateurs principalement au titre de subventions. De ce fait, le CAS contribue à 29 % en moyenne à leurs ressources et les autres soutiens publics à 13 %.

Tableau n° 7 : principaux bénéficiaires (en M€)

En M€/%	Subventions	Programmes inter-instituts	Appels à projets 2022	Total	Part subvention n 2021	Part subvention n 2022
IDELE	7,5	3,4	4,2	15,2	20,9%	19,7%
ARVALIS	7,5	2,5		10,0	25,7%	19,7%
IFV	5,5		1,6	7,1	12,5%	14,4%
ACTA	2,3	2,8	0,4	5,6	6,6%	6,0%
CTIFL	4,6	2,4	1,0	8,0	6,8%	12,0%
IFIP	4,3		0,2	4,5	11,2%	11,3%
ITAVI	1,6		2,0	3,5	4,1%	4,1%
ASTREDHOR	0,9		0,4	1,2	2,3%	2,3%
ITAB	1,0			1,0	2,5%	2,7%

Source : Cour des comptes, données DGER

Les nouvelles modalités du PNDAR encadrant les subventions aux instituts techniques et les programmes inter-instituts ont entraîné un renouvellement de l'ensemble des programmations pluriannuelles selon les 9 thématiques du PNDAR. Quatre structures reçoivent toujours plus de 50 % des fonds mais l'ordre a légèrement évolué : l'institut de l'élevage (IDELE) a progressé avec 21 % des fonds, tandis que l'institut du végétal (Arvalis) a régressé à 14 %, que le centre technique des fruits et légumes (CTIFL) a progressé à 11 % et l'institut français de la vigne et du vin (IFV) s'est maintenu à 10 %.

Par ailleurs, alors que la Cour des comptes, dans son rapport sur l'agriculture biologique⁵ recommande un renforcement des moyens de l'institut technique de l'agriculture biologique (Itab), la subvention perçue par l'institut est restée stable à 1 M€ entre 2021 et 2022.

⁵ « Evaluation de la politique publique de soutien à l'agriculture biologique », Cour des comptes, 2022.

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 MASA et au sein des opérateurs. Les effectifs mobilisés pour la gestion des programmes financés par le compte ont régressé entre 2021 et 2022, passant de 32 à 28,5 ETP, la principale diminution (-3 ETP à 18 ETP) provenant de la gestion du programme 776.

La gestion de 2022 a été influencée par une double évolution. D'une part, le premier semestre a connu un surcroît d'activité consécutif à la mise en œuvre de la nouvelle programmation pour la première année. D'autre part, les modalités des appels à projets ont été simplifiées et rationalisées. Leur gestion administrative a été transférée à FranceAgriMer, ce qui a entraîné une diminution et une reventilation des ETP vers l'opérateur.

Tableau n° 9 : effectifs mobilisés pour le CAS DAR hors bénéficiaires

	Programme 775	Programme 776	Commun	CAS DAR
ETP	9,5	18	1	28,5

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

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.

L'exécution budgétaire pour l'ensemble du CAS s'est élevée à 0,3 M€ en AE et en CP, soit une hausse de 0,1 M€ en CP par rapport à 2021. Cette évolution s'explique par l'intégration de nouveaux ONVAR dans les financements et le pilotage du programme 775, ce qui a entraîné une hausse du budget réservé à l'animation du dispositif.

IV - La démarche de performance

A - Le contrôle et l'évaluation des programmes

La mise en œuvre du nouveau PNDAR s'est accompagnée d'une évolution des modalités de contrôle de la mise en œuvre et d'évaluation de l'impact des programmes.

Les contrôles sont réalisés systématiquement avant le paiement des soldes par la DGPE ou la DGER et la DGAL, et les DRAAF sur pièce sur la base des comptes rendus de réalisation des programmes, et selon un plan d'audit, de manière approfondie après paiement des soldes. Pour l'année 2022, ces contrôles approfondis réalisés par le CGAAER ont concerné, au titre du programme 775, deux chambres régionales d'agriculture et un ONVAR pour l'année 2021 et deux CRA et un autre ONVAR au titre de l'année 2020, le budget cumulé de ces structures

représentant 21 % du programme 775. Pour le programme 776, un seul rapport a été produit, qui concernait un projet de 0,1 M€ sur quatre ans, et quatre missions de contrôle étaient en cours au moment de la rédaction de ce rapport. Ces contrôles, au titre de l'audit interne, portent sur la mise en œuvre des moyens plus que sur l'impact réel des aides.

La circulaire d'application du PNDAR prévoit un renforcement de l'évaluation de l'impact des programmes, d'une part par un développement de l'analyse *a posteriori* des impacts et, d'autre part, par la mise en place d'une évaluation *in itinere* : élaboration d'un jeu d'indicateurs de moyen et long terme permettant de suivre la performance socio-économiques, environnementale et sanitaire des programmes, et développement d'une méthodologie d'évaluation en temps réel de l'impact des programmes.

Entre juin 2020 et mars 2022, en partenariat avec l'INRAE et l'ACTA, le MASA a mené des travaux préparatoires à la structuration de l'évaluation. Elle a notamment réalisé trois études de cas pour transposer une méthode d'évaluation de l'INRAE aux programmes financés par le CAS DAR, sur la filière lavande, les grandes cultures biologiques en Eure-et-Loir, et la fourniture d'alimentation biologique aux élevages avicoles. Ce test a été prolongé par quatre nouvelles études de cas en 2022 et se poursuivra en 2023, pour atteindre un total de 9 études de cas qui seront analysées de manière transversale. L'étude menée avec l'INRAE et l'ACTA a conclu qu'il était possible de transposer la méthode d'évaluation de l'INRAE au programme CAS DAR, sous réserve de la pertinence des cas choisis pour l'évaluation et de la disponibilité et de la profondeur historiques des données statistiques.

La Cour constate que le ministère a entrepris les travaux préparatoires à la mise en œuvre d'une évaluation régulière des programmes et projets. Elle rappelle l'importance de cette évaluation, devant s'appuyer sur une rigueur méthodologique y compris dans le cadre des subventions aux structures de développement agricoles et aux instituts techniques, et maintient sa recommandation.

B - La maquette de performance

La maquette de performance du programme 775 a évolué depuis le PLF. L'objectif a été modifié pour l'aligner sur l'objectif du PNDAR 2022-2027 mais il reste imprécis : « *Orienter l'action des structures chargées du conseil aux agriculteurs et de l'accompagnement des démarches collectives de développement, en cohérence avec les objectifs principaux du PNDAR : accompagner les transitions des exploitations agricoles vers des systèmes plus résilients et sobres en intrants, tenant compte des besoins des agriculteurs, des consommateurs et des attentes des citoyens, par le conseil dans le cadre de démarches collectives, le transfert de connaissances, de méthodes et d'outils actionnables par les agriculteurs, le développement des compétences* ».

Le précédent indicateur de résultat, qui mesurait les moyens mis en œuvre à travers le pourcentage d'ETP que les organismes bénéficiaires consacraient à l'agroécologie et à l'accompagnement du changement a été abandonné. Il a été remplacé par deux indicateurs, l'un mesurant l'activité de diffusion de connaissances du réseau des structures financées par le programme et l'autre la capacité d'attirer des exploitants agricoles dans les groupes d'échange sur les pratiques agroécologiques. L'impact sur les changements de pratiques agricoles, et au-delà sur le milieu n'est toujours pas mesuré par la nouvelle maquette. De plus, en abandonnant

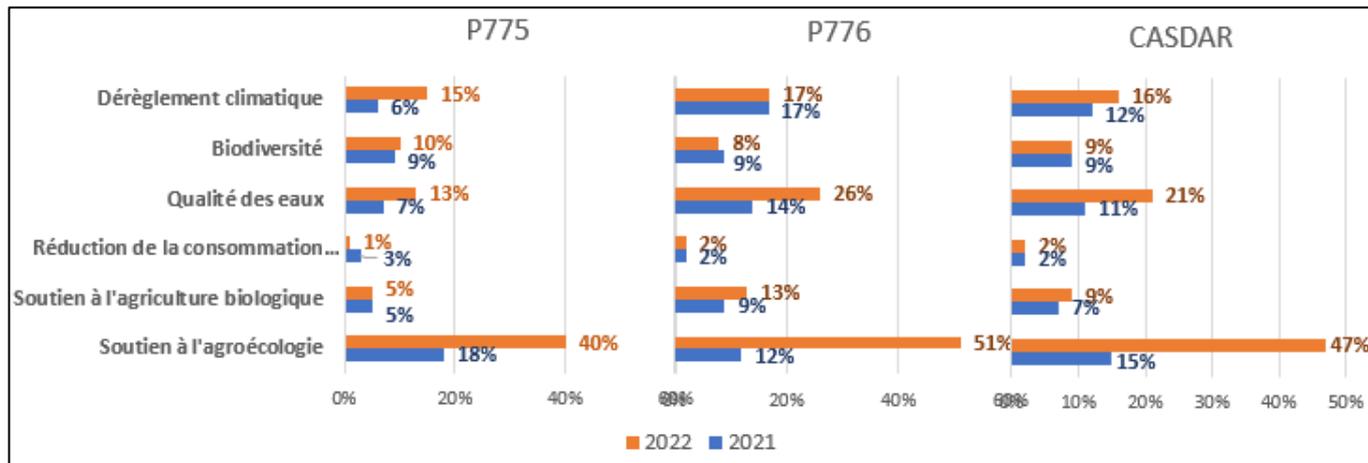
l'indicateur précédent, les moyens mis en œuvre ne sont plus mesurés. Or, la dernière mesure de ces moyens datait de 2018 où 68,8 % des ETP des organismes bénéficiaires étaient consacrés aux objectifs du PNDAR, en deçà de l'objectif fixé à 75 % pour 2023. Il aurait été intéressant de poursuivre la mesure de l'effort des organismes bénéficiaires.

La mise en place des nouveaux indicateurs a été effectuée sans apporter de référence sur les années antérieures à 2020 lors de la mise en place de la maquette. Pour le PLF 2023, première année de mesure des indicateurs, la référence à 2020 ayant disparu, la mesure de l'évolution n'est plus réalisable. Par ailleurs, dans le cas du deuxième indicateur, les valeurs de référence ont fortement évolué, le nombre d'agriculteurs membres de groupes en transition à fin 2020 étant évalué à 19 000 dans le PAP 2022 et à 25 000 dans le PAP 2021, ce qui interroge sur la rigueur de la méthodologie retenue.

C - La performance environnementale

Avec les nouveaux partenariats conclus sous l'égide du PNDAR 2022-2027, la part des dépenses du CAS DAR contribuant à des objectifs environnementaux augmente significativement, comme le montre le graphique ci-dessous. Selon les calculs du MASA, la totalité des dépenses du CAS DAR contribue à au moins un des six objectifs environnementaux, alors que ce n'était le cas que de la moitié des dépenses en 2021.

Graphique n° 9 : contribution des dépenses aux objectifs environnementaux



Source : Cour des comptes, données DGER (* : le total est supérieur à 100 % car une même dépense peut contribuer à plusieurs objectifs environnementaux)

Les dépenses du programme 775 contribuant à des objectifs environnementaux augmentent significativement de 36,2 points à 84,7 %. Ce sont principalement les dépenses soutenant l'agro-écologie (+21,4 points) et dans une moindre mesure celles contribuant à la lutte contre le dérèglement climatique (+8,9 points) et à la qualité des eaux (+5,9 points) qui participent à cette évolution. À l'inverse, le poids des dépenses consacrées à l'agriculture biologique et à la qualité des eaux est en légère régression.

Pour le programme 776, les nouvelles modalités du PNDAR ont également entraîné une forte progression des dépenses bénéficiant à l'environnement. Désormais, la totalité des dépenses du programme bénéficie à au moins un objectif environnemental.

Alors même que les bénéficiaires des soutiens du programme restent les mêmes et que les taux de répartition sont proches, cette progression forte de la part des dépenses consacrées à l'environnement pose question. D'une part, la méthodologie utilisée mélange une mesure des soutiens apportés aux pratiques (agriculture biologique, agroécologie) et des impacts environnementaux (biodiversité, dérèglement climatique, qualité des eaux). Une mesure de la contribution du CAS DAR alignée sur les classifications du budget vert serait plus indiquée. D'autre part, c'est le soutien à l'agroécologie qui, en s'inscrivant dans plus de la moitié des dépenses des programmes de soutien aux instituts techniques, et des appels à projets du programme 776 et dans 40 % des dépenses du programme 775, progresse le plus (+ 32 pts au total), et explique en grande partie cette évolution. L'ambition environnementale de dispositifs appartenant à l'agroécologie, comme la labellisation HVE, est jugée modérée pour l'ensemble des filières, voire nulle, pour certaines d'entre elles par plusieurs rapports⁶. Par ailleurs, les soutiens à l'agriculture biologique, dont l'impact favorable sur l'environnement n'est pas controversé, ou à la biodiversité, restent modestes et stagnent entre les deux programmations.

L'image positive de l'impact environnemental des dépenses du programme est confirmée par la présentation, pour la première fois dans un chapitre à part entière, des dépenses du CAS DAR dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État. La totalité des crédits a été cotée favorablement pour l'ensemble des six domaines environnementaux⁷ parce que, selon le rapport sur l'impact environnemental, les programmes ont pour objet de « *renforcer la souveraineté alimentaire et la résilience de l'agriculture aux aléas économiques, aux changements climatiques et aux risques sanitaires, notamment via la transition agro-écologique des exploitations agricoles vers des systèmes sobres en intrants et en énergie, capables de stocker les gaz à effet de serre et favorables à la protection de la biodiversité* ».

Pour les raisons exposées ci-dessus, cette approche apparaît trop globale. Preuve de cette simplification, les programmes apparaissent comme contribuant à la réduction des déchets alors même que cette dimension n'est soutenue par aucun des programmes et dépenses fiscales de la mission AAFAR.

Pour rendre compte avec exactitude des efforts des services de l'État en faveur de la transition écologique et énergétique, le ministère devrait procéder à une cotation au niveau budgétaire le plus fin possible. Ce niveau fin est celui de la « brique » budgétaire, c'est-à-dire l'unité de négociation et d'arbitrage dans le processus budgétaire, qui correspond à des opérations placées dans un sous-ensemble cohérent, comme un projet ou un opérateur bénéficiaire.

Cette cotation plus fine exige que le ministère y affecte les ressources, informatiques et humaines, nécessaires.

⁶ Rapport de la Cour des comptes sur le soutien à l'agriculture biologique, pré-cité ; Rapport de l'OFB sur l'évaluation des performances environnementales de la certification « Haute Valeur Environnementale », 2022.

⁷ Adaptation au changement climatique, atténuation du changement climatique, eau, pollution, déchets et biodiversité.

V - 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 de développement agricole et rural du conseil supérieur d'orientation de l'agriculture (CT CSO DAR).

Les modalités de gouvernance du CAS DAR ont évolué avec le nouveau PNDAR. Le dialogue politique est assuré au sein du conseil supérieur d'orientation et d'orientation de l'économie agricole et agro-alimentaire (CSO), la concertation opérationnelle au sein de la commission développement agricole et rural du CSO (CT DAR CSO), une réunion annuelle de celle-ci étant consacrée à l'identification des sujets émergents. L'association du monde agricole à la programmation et à l'emploi du produit de la taxe qui pèse sur la profession justifie, pour le MASA, la mise en place d'un CAS.

Malgré les modifications apportées dans les priorités du PNDAR, la présence des bénéficiaires au sein des organismes consultatifs explique la stabilité des subventions annuelles aux organismes de développement rural entre 2021, dernière année de l'ancienne programmation, et 2022, première année de la nouvelle. La répartition a légèrement évolué dans le cas des subventions aux instituts techniques. Cette évolution n'est néanmoins pas suffisante pour infirmer le constat dressé par la Cour dans ses précédents rapports que la reconduction des moyens est éloignée de la recherche de performance et peut favoriser à la fois des effets de rente et des effets d'aubaine.

Le CSO, chargé du dialogue politique, inclut des représentants du ministère de l'environnement, de la production agricole biologique, des associations de consommateurs et des associations agréées pour la protection de l'environnement, qui ensemble représente 16% des membres (Art D. 611-1 du CRPM), mais ni l'Office français de la biodiversité ni les Agences de l'eau ne sont représentés. La commission technique développement agricole et rural, responsable de la coordination opérationnelle et de l'identification des sujets émergents, ne compte aucun des acteurs précédemment listés, pas plus que l'INRAE. L'absence de toute représentation environnementale au sein de l'instance chargée du pilotage opérationnelle du programme est en décalage par rapport à l'ambition de transition agro-environnementale du PNDAR 2022-2027.

Il est trop tôt pour démontrer que les évolutions du PNDAR 2022-2027, les simplifications de sa gestion et la concentration des moyens sur neuf thématiques au lieu de 22 ont permis au MASA de renforcer son contrôle de l'impact du dispositif.

Néanmoins, le constat reste similaire aux années précédentes. Le CAS DAR pérennise un dispositif, existant depuis plus de cinquante ans, d'un montant très modeste (142 M€) comparé aux autres moyens destinés à accompagner l'adaptation de l'agriculture aux nouveaux défis environnementaux, provenant tant du budget national que des crédits européens, régionaux et des allègements de charges fiscales et sociales.

La Cour constate à nouveau les sous-consommations des crédits et les sous-estimations des recettes issues de la taxe annuelle sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles. De même, elle constate une nouvelle fois le coût élevé de gestion, la porosité avec le budget général ainsi que la récurrence des subventions versées à certaines structures, malgré la mise en œuvre du nouveau PNDAR. Enfin, elle constate l'inadaptation de la programmation en AE = CP du CAS à une gestion pluriannuelle d'appels à projets, alors même que cette forme de soutien aux projets devrait être privilégiée.

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.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. (Recommandation réitérée) Évaluer l'impact des mesures financées par le CAS DAR (MASA).
 4. (Recommandation maintenue) 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 la souveraineté alimentaire et direction du budget ; 2024*).
-

Chapitre III

Les recommandations de la Cour

I - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2021

À l'occasion de la note d'exécution budgétaire 2021, la Cour des comptes avait formulé cinq recommandations :

5. 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, (*MASA et direction du budget*) ;
6. Déterminer précisément l'écart constaté depuis 2011 entre le solde disponible et les crédits budgétaires du CAS DAR pour pouvoir en engager le montant dès 2023, (*MASA et direction du budget*) ;
7. Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, (*MASA*) ;
8. Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets, y compris pour le programme 775, (*MASA*) ;
9. Évaluer l'impact des mesures financées par le CAS DAR, (*MASA*).

S'agissant de la première recommandation, la réponse du MASA marque son opposition à la suppression du CAS DAR : « *la suppression du CAS DAR n'est en aucun cas envisagée par le MASA* ». Elle s'appuie sur les conclusions et recommandations d'un rapport CGAAER-IGF et indique vouloir optimiser son mode de fonctionnement actuel tout en mobilisant les excédents et le solde comptable disponible, pour permettre une augmentation des moyens. En revanche, une éventuelle augmentation de la taxe ADAR n'est pas envisagée. Pour le ministère, l'intérêt du CAS DAR tient en la responsabilisation et l'implication de la profession agricole, la capacité de gérer des projets de manière pluriannuelle, ce que la gestion budgétaire annuelle est moins adaptée à favoriser, et le fait que le pilotage fort du ministère est accepté par les acteurs, du fait de la gouvernance.

Pour autant, comme mentionné au 2.5, les constats de la Cour sont inchangés et concluent à l'inadaptation du CAS pour mettre en œuvre le PNDAR.

La recommandation est donc maintenue.

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. Alors que le ministère de l'agriculture avait retenu entre 2014 et 2017 une prévision de recette potentielle élevée, les dépenses n'excédant jamais les recettes réellement perçues, cette solution a été abandonnée en 2018. Comme lors de la gestion précédente, l'estimation de la recette en 2022 s'est avérée très prudente (126 M€). Le MASA a donc sollicité et obtenu une ouverture supplémentaire de 10 M€. Alors même que l'estimation de la recette en 2023 est similaire (126 M€) sans sous-jacent explicitant cette décision, la Cour maintient cette recommandation.

Concernant la troisième recommandation, le MASA a exercé une analyse de la composition de son solde comptable permettant ainsi d'en identifier les différentes composantes. Pour autant, aucune action n'a pour le moment permis de mobiliser sur 2022, alors même que le différentiel entre report de crédit et solde comptable continue d'exister. Le travail conduit à pour objectif de mobiliser les crédits en 2023 en accord avec la recommandation de la Cour.

Concernant la quatrième recommandation, invitant à privilégier le recours aux appels à projets (AAP), la Cour relève que leur part globale a augmenté en 2022, tant pour le programme 775 que pour le programme 776. Cette évolution provient en partie de la rationalisation des AAP dans le nouveau PNDAR. 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 a certes progressé de 4,8 % par rapport à 2021, mais cette hausse n'est que de 1,8 % par rapport à la moyenne 2018-2021.

Concernant la cinquième recommandation, qui a trait à la faiblesse de l'évaluation, le MASA a fait valoir les efforts entrepris en 2021/2022 pour préparer la conduite régulière à l'avenir d'évaluations ex post. En l'absence, en 2022, de production d'évaluation d'ampleur sur les programmes financés par le CAS DAR, il est suggéré de maintenir la recommandation, en reconnaissant les progrès qui ont été faits et l'ambition du PNDAR 2022-2027 sur le sujet.

II - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2022

1. Mener à son terme l'expertise conduite sur l'écart constaté depuis 2011 entre le solde comptable et les crédits reportables du CAS DAR pour pouvoir engager la différence dès 2023 (*MASA et direction du budget*).
2. Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (réitérée) (*MASA*).
3. Évaluer l'impact des mesures financées par le CAS DAR (réitérée) (*MASA*).
4. 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. (*MASA et DB*) :

ANNEXES

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

Chambre régionale d'agriculture Centre Val de Loire, observations définitives, juillet 2022, disponible sur ccomptes.fr

Chambre régionale d'agriculture Nouvelle Aquitaine, observations définitives, juillet 2022, disponible sur ccomptes.fr

Chambre régionale d'agriculture Grand Est, observations définitives, juillet 2022, disponible sur ccomptes.fr

Le soutien à l'agriculture biologique, rapport thématique, juin 2022, disponible sur ccomptes.fr

Accompagner la transition agroécologique, note sur les enjeux structurels, octobre 2021, disponible sur ccomptes.fr

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité, rapport public annuel, mars 2021, tome II, disponible sur ccomptes.fr

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<p><i>(MASA et DB)</i> 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.</p>	<p>Le MASA indique que la recommandation n'est pas mise en œuvre et que son intention est de ne pas suivre la recommandation. Elle s'appuie sur le rapport réalisé par le CGAER et l'IGF en indiquant privilégier une voie médiane entre deux scénarios tout en refusant d'augmenter la taxe. Elle met ensuite en valeur les avantages que le CAS DAR constitue pour sa politique de développement rural et agricole, ainsi que les réformes mises en œuvre avec le PNDAR.</p>	<p>Les arguments apportés par le MASA pour ne pas supprimer le CAS DAR ne remettent pas en cause les arguments de fonds de la Cour rappelés dans la synthèse et la partie 2.5 du présent rapport. La recommandation n'est pas mise en œuvre en 2022 et est réitérée pour l'avenir.</p>	Non mise en œuvre
2	<p><i>(MASA et DB)</i> Déterminer précisément l'écart constaté depuis 2011 entre le solde disponible et les crédits budgétaires du CAS DAR pour pouvoir en engager le montant dès 2023.</p>	<p>Le MASA indique avoir déterminé sur les 121,08 M€ du solde comptable que 80,27 M€ correspondent aux restes à payer, 13 M€ à des excédents de recettes, 19,5 M€ à des reports de crédits sur 2023 et 8,31 M€ aux crédits d'engagement des retraits d'engagements des années précédentes. Le MASA a demandé l'ouverture, par arrêté, des excédents de recette 2022, à hauteur de 18,33 M€, afin de les utiliser pour les besoins les plus urgents, notamment pour favoriser l'adaptation de l'agriculture au changement climatique.</p>	<p>L'expertise conduite permet d'identifier les différentes sources de ce décalage entre le solde disponible et les crédits budgétaires. Pour autant, ce travail affiné n'a pas encore permis la réduction de cet écart et l'engagement des crédits relevant de cette différence. Il est proposé de prendre en compte les avancées sur ce sujet et de maintenir l'objectif de cette recommandation mise en œuvre partiellement.</p>	Mise en œuvre partielle

3	(MASA) Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles.	<p>Le MASA indique que la prévision de la recette de l'année N s'appuie sur la publication de décembre N-1 par l'INSEE du compte prévisionnel de l'agriculture pour N-1. Elle est ensuite mise à jour au mois de juillet suite à la publication par l'INSEE du compte définitif. Compte tenu de la temporalité de la mise à disposition de ces chiffres, il demeure difficile d'évaluer précisément en cours d'année N la recette de l'année N+1. Le MASA indique prendre également en compte le rythme d'encaissement des recettes.</p> <p>Le MASA s'appuie sur les conclusions du CGAAER et de l'IGF pour indiquer le faible écart sur la période longue entre prévision et réalisé.</p> <p>Le MASA retient également la proposition du CGAAER et de l'IGF d'établir la prévision d'AE de l'année N sur la moyenne des recettes perçues sur les 5 dernières années, sans mise en œuvre à ce stade.</p>	<p>L'ouverture de crédits supplémentaires en cours de gestion, telle que pratiquée en 2022, résout la difficulté. Le niveau des recettes pour 2023 est évalué à 126 M€, ce qui reste bas en dépit de recettes en hausse et de prévisions favorables sur l'évolution de l'assiette de la taxe en 2023. Ce choix n'est fondé sur aucun sous-jacent explicite. Il est proposé de maintenir la recommandation et de ne la considérer que partiellement mise en œuvre.</p>	Mise en œuvre partielle
4	(MASA) Privilégier le recours à la formule de l'appel à projets, y compris pour le programme 775.	<p>Le MASA s'appuie sur les conclusions du rapport du CGAAER et de l'IGF qui indique que la progression des AAP ne peut être que limitée.</p> <p>Il rappelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que la part des AAP a progressé entre 2021 et 2022, - Que les ressources supplémentaires en cours de gestion (LFR n°2 de 2021 par exemple) ont été affectées à des AAP, - La simplification du paysage des AAP avec le PNDAR 2022-2027, - La gestion des soutiens pluriannuels aux structures en mode projet. 	<p>La Cour reconnaît les progrès faits par le MASA pour une augmentation de la part des AAP. Néanmoins, même si leur proportion du budget a augmenté par rapport à 2021, elle n'atteint pas les niveaux qui étaient visés par la Cour lors de sa recommandation précédente. Il est par ailleurs trop tôt pour juger du basculement des subventions sur un mode projet. Pour le moment la répartition entre structures est similaire avant et après PNDAR, ce qui n'indique pas un changement profond. Il est proposé de maintenir la recommandation et de</p>	Mise en œuvre partielle

			ne la considérer que partiellement mise en œuvre.	
5	(MASA) Évaluer l'impact des mesures financées par le CAS DAR.	Le MASA décrit les actions entreprises pour structurer une pratique d'évaluation des projets soutenus. Des études théoriques et pratiques, autour de cas pratiques, ont été menées en 2022 et seront poursuivies en 2023.	Le MASA se prépare à l'application de la recommandation de la Cour. Celle-ci est donc en cours de mise en œuvre.	Mise en œuvre partielle

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre partielle, non mise en œuvre, recommandation devenue sans objet*