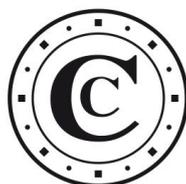


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Compte d'affectation spéciale
Développement rural et agricole

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	15
I - LA PROGRAMMATION INITIALE.....	15
A - Une prévision enfin alignée sur les recettes constatées.....	15
B - Des ressources augmentées en LFI	15
C - Une programmation semblable à 2023.....	16
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	17
A - Un exercice marqué par un freinage de la dépense	17
B - Un rythme d'encaissement des recettes analogue aux années précédentes	17
C - Une consommation budgétaire toujours tardive.....	18
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE	19
A - Une sous-consommation récurrente, mais en baisse	19
B - Un solde comptable cumulé qui s'accroît	22
C - Un instrument financier peu performant au plan de l'efficacité budgétaire	23
IV - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	26
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES	29
I - PROGRAMME N° 775 « DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT EN AGRICULTURE »	29
II - PROGRAMME N° 776 « RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION	
EN AGRICULTURE »	32
III - LES EMPLOIS	35
IV - LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	35
V - LA PERFORMANCE	36
A - Le contrôle et l'évaluation des programmes	36
B - La maquette de performance doit permettre d'apprécier les résultats au regard des objectifs des programmes	37
C - La gouvernance et le pilotage	38
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	41
ANNEXES.....	43

Synthèse

Le compte d'affectation spéciale relatif au développement agricole et rural (CAS DAR) a été créé en 2006. Ses recettes proviennent de l'intégralité du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants. Ce CAS est l'instrument financier unique du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR), qui a été renouvelé en 2022 pour une période de cinq ans (2022 – 2027) et qui vise « *à intensifier et massifier la transition agroécologique, en combinant la création de valeur économique et environnementale* ».

Le CAS DAR finance des actions de recherche-développement et de transfert, ainsi que la diffusion de l'innovation vers le monde agricole. Il est composé de deux programmes budgétaires inégalement dotés.

Le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » assure le financement des programmes pluriannuels des chambres d'agriculture, de Chambres d'Agriculture France, de la fédération des coopératives agricoles (La coopération agricole) et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), des appels à projet relatifs à l'appui à la génétique animale ainsi que des actions d'accompagnement thématique.

Le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture » finance les programmes des instituts techniques agricoles, dont la tête de réseau est l'association de coordination des instituts techniques agricoles (ACTA), les actions d'accompagnement des agriculteurs s'y rattachant et des 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.

Depuis 2020, la sous-estimation récurrente de la recette a conduit à des ouvertures de crédits en toute fin de gestion, qui ont généré une sous-consommation importante. En effet, dans un CAS, les crédits budgétaires sont à hauteur de la prévision du montant de la taxe affectée. Si la recette est supérieure à ce plafond, cette ressource supplémentaire ne peut être engagée, à moins d'une ouverture de crédits en cours de gestion (article 21 de la LOLF).

En 2024, la recette prévue en loi de finances initiale a été alignée sur le tendancier d'augmentation des exercices précédents. Cette hausse des recettes, conjuguée à d'importants reports de crédits qui incluent les ouvertures d'excédents non consommées en 2023, a porté les ressources du CAS à un niveau historique de 176 M€ en AE et 260 M€ en CP.

Alors que la dépense a été freinée en juillet, le montant prévisionnel de la taxe n'a été atteint qu'en novembre, ce qui n'a pas justifié d'ouverture de crédits supplémentaires en fin de gestion. Cette situation inédite depuis 2020 permet d'examiner la gestion du CAS, pour évaluer la performance de l'instrument financier du PNDAR à l'aune de l'exécution des crédits.

Un résultat d'exécution à nouveau excédentaire

La prévision pour 2024 a été portée à 146 M€ en loi de finances initiale (LFI), alors que 141 M€ avaient été inscrits dans le projet annuel de performance (PAP). Du fait du solde

budgétaire de 2023 (30 M€ en AE et 114 M€ en CP), les crédits prévisionnels disponibles pour le CAS ont été sensiblement accrus.

Les recettes de la taxe ont finalement atteint 152 M€, en légère baisse par rapport à 2023 (155 M€), après la hausse enregistrée depuis plusieurs années. L'exécution s'établit à 156 M€ en AE et 144 M€ en CP. Le taux de consommation des crédits disponibles est en hausse (+11 % en AE, +1 % en CP).

La meilleure anticipation des recettes a permis d'utiliser les crédits ouverts durant l'année et d'éviter les ouvertures tardives, sur la base des recettes constatées, qui entraînaient des sous-consommations importantes et des reports massifs. La consommation en AE et CP est cependant inférieure aux crédits de la LFI majorés des reports généraux, du fait d'un freinage de la dépense à partir de juillet. En définitive, la gestion 2024 a de nouveau abouti à un résultat d'exécution excédentaire de 8,23 M€ (13,18 M€ en 2023), malgré des dépenses plus élevées que celles initialement programmées.

Un solde comptable cumulé qui atteint quasiment le montant prévisionnel de la taxe

Le résultat d'exécution vient alimenter le solde cumulé du CAS, qui atteint 142,5 M€ au 31/12/2024. Il a fortement augmenté depuis 2017, où il s'élevait à 62 M€, soit une progression de 131 % en sept exercices. Il représente désormais 97,6 % de la prévision d'encaissement de la taxe et 94 % de la recette réalisée. L'exercice 2024 est néanmoins marqué par une légère décélération de cette augmentation (+ 6 % par rapport à 2023, contre + 11 % entre 2022 et 2023), qui s'explique par une réduction de l'écart entre la recette prévue et le montant réel des encaissements.

L'augmentation de l'écart entre solde comptable (142 M€) et solde budgétaire en CP (116 M€) en fin d'exercice fait apparaître la croissance du volume de trésorerie qui n'est pas couvert par des CP. Il correspond aux excédents de taxe rattachés au CAS en fin d'exercice et s'élève au 31/12/2024 à 26 M€, soit 18 % du solde comptable.

Seule une ouverture supplémentaire des autorisations budgétaires en programmation ou une diminution des recettes par une reconsidération de la justification de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles peut réduire cette trésorerie historique cumulée.

Un instrument financier peu performant du fait de sa gestion

L'augmentation du solde comptable du CAS DAR tient aussi à sa gestion. Le solde budgétaire ne cesse de croître, portant le montant des crédits reportables à 116 M€ en CP fin 2024. Dans ces reports, les restes à payer augmentent de façon quasi continue, avec un nouveau maximum de 92 M€. Ces dépenses inéluctables, qui sont imputables pour près des 3/4 au programme 776, sont essentiellement dues aux conventions pluriannuelles des appels à projet.

Le niveau significatif des restes à payer ne s'accompagne pourtant pas d'une consommation élevée en début d'année, malgré les ouvertures de crédits anticipées. Ainsi, alors que 90 % du solde comptable du CAS ont été ouverts en mars, ce qui est suffisant pour couvrir les restes à payer de l'exercice précédent, la consommation ne débute réellement qu'à partir du second semestre. Les dépenses ne suivent ni la disponibilité des crédits (mars), ni le rythme d'encaissement de la taxe (76 % encaissés en mai).

La gestion du CAS DAR et les règles budgétaires spécifiques à un compte d'affectation spéciale ne permettent pas d'utiliser l'ensemble des recettes de la taxe au bénéfice des agriculteurs. Elles conduisent à des reports importants et à un cumul de crédits libres d'emplois, qui augmentent la trésorerie inactive au fil des années. Ainsi, l'instrument financier du CAS est inadapté pour permettre au programme national de développement agricole et rural (PNDAR) d'atteindre ses objectifs.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation supprimée) 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 exploitations agricoles (*MASA, 2025*).
2. (Recommandation supprimée) Mener à son terme l'expertise conduite sur l'écart constaté depuis 2011 entre le solde comptable et les crédits reportables du CAS DAR et en tirer les conséquences sur le plan budgétaire (*MASA et DB, 2024*).
3. (Recommandation supprimée) Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (*MASA, 2024*).
4. (Recommandation nouvelle) Apurer la trésorerie libre d'emploi du CAS DAR (*MASA, MEF, 2026*).
5. (Recommandation nouvelle) Mieux anticiper le paiement des charges à payer pour les solder dès l'arrêté de report partiel du solde comptable (*MASA, 2025*).
6. (Recommandation réitérée) Appliquer les référentiels d'évaluation d'efficacité et de performance des opérateurs publics de la recherche et de l'innovation aux mesures financées par le CAS DAR (*MASA, 2025*).

Introduction

Le compte d'affectation spéciale « *Développement agricole et rural* » (CAS DAR) a été créé par la loi n° 2005-1719 de finances en 2006. Il succède 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, le CAS 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).

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* ».

Le CAS DAR abonde deux programmes : le programme 775 « *Développement et transfert en agriculture* » et le programme 776 « *Recherche appliquée et innovation en agriculture* », pour respectivement 42,5 % et 57,4 % de son montant. La mission est rattachée au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA). 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 du réseau des chambres d'agriculture, 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. Le 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 (ITA), dont la tête de réseau est l'ACTA, les projets commissionnés et les appels à projets (AAP). Le responsable de programme est le directeur général de l'enseignement et de la recherche.

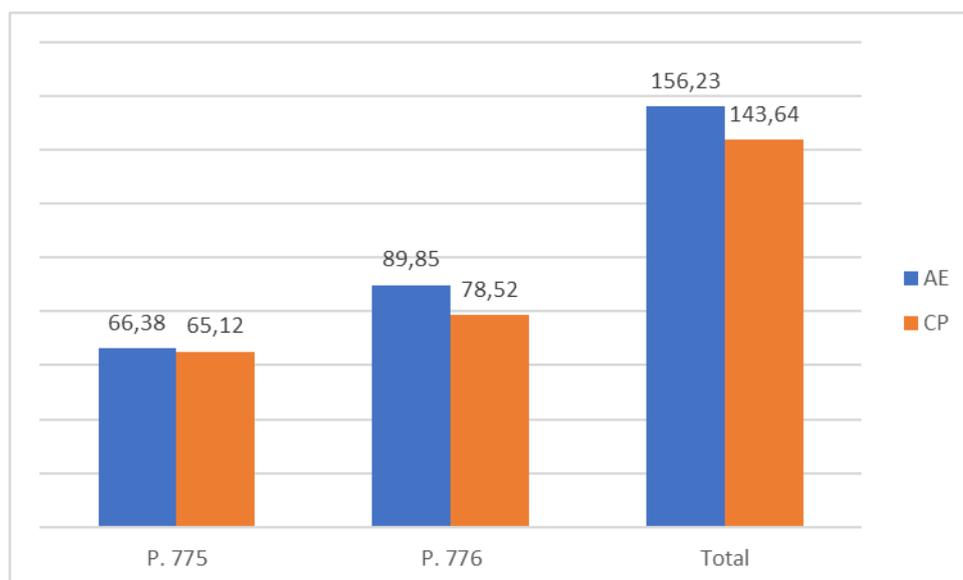
La cohérence d'ensemble est assurée par le programme national de développement agricole et rural (PNDAR), renouvelé en 2021 pour la période 2022-2027. Le PNDAR est traduit en contrats d'objectifs pluriannuels et annuels avec chaque type d'organismes – chambres d'agriculture, instituts techniques agricoles (ITA), organismes de développement agricole et rural (ONVAR) –, qui prennent en compte neuf thématiques prioritaires, majoritairement en lien avec la transition agroécologique. Le PNDAR est décliné en programmes régionaux de développement rural mis en œuvre par les chambres d'agriculture.

Compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*

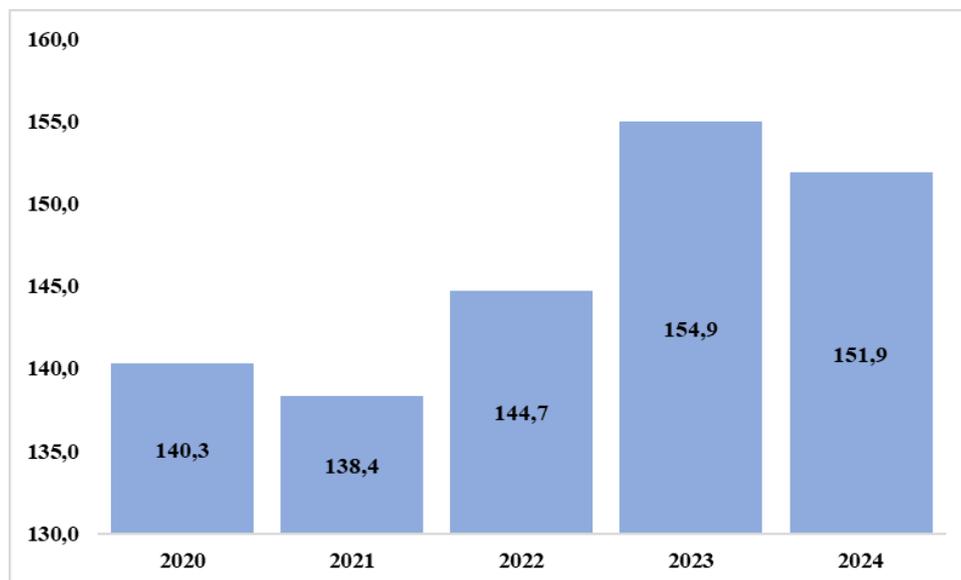
Programme 775 – Développement et transfert en agriculture

Programme 776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture

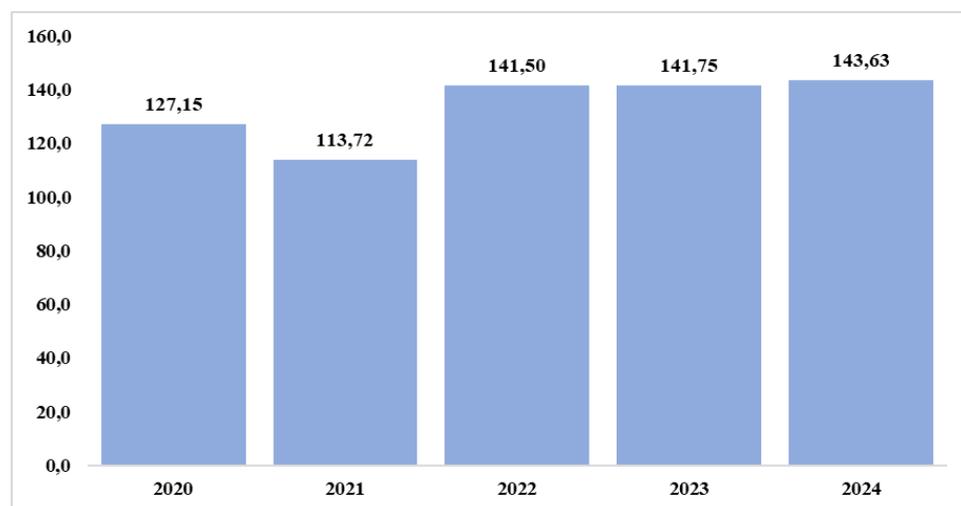
**Graphique n° 1 : exécution du CAS DAR par programme en 2024
(AE et CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

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

Source : Cour des comptes

Graphique n° 3 : évolution des dépenses du CAS DAR (CP en M€)

Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

En 2024, 176 M€ en AE (dont 30 M€ de reports) et 260 M€ en CP (dont 114 M€ de reports généraux) ont été ouverts. La consommation s'est établie à 156 M€ en AE et 144 M€ en CP. La recette de la taxe s'est élevée à 152 M€. Le résultat de l'exécution atteint 8,23 M€, niveau inférieur à 2023 (13,16 M€), mais toujours supérieur au montant 2022 (3,24 M€).

I - La programmation initiale

A - Une prévision enfin alignée sur les recettes constatées

Les recettes du CAS DAR 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. Elle 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.

Comme les années précédentes, le MASA n'a fourni aucune indication dans le projet annuel de performance (PAP) sur l'estimation des recettes issues de la taxe. La prévision de recettes du projet de loi de finances (PLF) a été augmentée à 141 M€ (contre 126 M€ les trois années précédentes). Le plafond 2024 a ainsi été porté en loi de finances initiale (LFI) à 146 M€ en AE et CP *via* l'amendement AN II – 3645 du 2 novembre, les 5 M€ supplémentaires ayant été intégralement fléchés en direction du programme 775.

En tout, la recette prévisionnelle a augmenté de 16 % (+ 20 M€) par rapport à la LFI 2023, pour atteindre quasiment le montant réellement perçu en 2022. Cette réévaluation met ainsi en cohérence la prévision avec les ouvertures de crédits constatées, comme le recommandait la Cour.

B - Des ressources augmentées en LFI

Au 31 décembre 2023, le solde comptable s'élevait au à 134 M€. 114 M€ étaient constitués par des reliquats de crédits budgétaires. L'arrêté du 27 décembre 2023 avait permis l'ouverture de crédits budgétaires en AE et en CP, au titre des excédents de recettes encaissées

sur l'exercice 2023, pour un total de 28,4 M€. Les 20 M€ restant de trésorerie n'étaient pas couverts par des crédits budgétaires.

L'arrêté du 8 mars 2024 portant report de crédits a annulé 29,8 M€ en AE et 114 M€ en CP sur les deux programmes du CAS DAR pour 2023 et a ouvert les mêmes montants pour 2024.

Les ressources du CAS DAR pour 2024 se décomposent par conséquent comme indiqué dans le tableau n°1 : d'un côté, la recette résultant de l'encaissement progressif de la taxe, de l'autre, la trésorerie couverte par des crédits budgétaires, qui résulte des reports de l'année précédente sur l'exercice en cours.

Augmentés du montant de la taxe inscrit en LFI (146 M€ en AE et CP), les ressources prévisionnelles disponibles pour le CAS atteignent finalement 176 M€ en AE et 260 M€ en CP. Même en neutralisant la ressource budgétaire ouverte fin 2023, la ressource 2024 est supérieure de 30 M€ (+21 %) en AE et de 33 M€ (+15 %) en CP par rapport à l'exercice précédent.

Tableau n° 1 : ressources prévisionnelles du CAS DAR en 2024 (en M€)

Solde comptable au 31/12/2023	134
<i>dont reliquats de crédits budgétaires en CP en 2024</i>	114
<i>dont trésorerie cumulée non couverte par des CP</i>	20
Ressources prévisionnelles en CP	260
<i>dont reports de crédits budgétaires sur 2024</i>	114
<i>dont prévisions d'encaissement couverte par CP (LFI 2024)</i>	146

Source : Cour des comptes, CBCM

C - Une programmation semblable à 2023

La répartition des crédits en PLF entre les programmes 775 et 776 a été effectuée en fonction des besoins identifiés pour la mise en œuvre du Programme national de développement rural et agricole (PNDAR) 2022-2027. Elle est semblable à celle de l'année 2023.

- 63 M€ ont été alloués au programme 775 pour financer les actions portées par Chambres d'Agriculture France en appui des programmes régionaux de développement agricole et rural (40 M€), pour les programmes pluriannuels des ONVAR (8 M€) et inter-ONVAR (1 M€), ainsi que pour 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 (6 M€) ;
- 78 M€ ont été attribués au programme 776 pour financer les instituts techniques agricoles (47 M€) et des appels à projets (31 M€). Ces derniers ont enregistré une légère baisse dans la programmation initiale par rapport à 2023 (- 2 M€).

Les responsables de programme prévoient une consommation des crédits budgétaires de 100 % en AE et 62 % en CP. Pour les CP, la prévision distingue le paiement des AE 2024

(125 M€ soit 71 % du total) de celui des AE des années antérieures (37 M€). La programmation entendait également couvrir 80 % des CP fléchés vers les appels à projets.

Le CBCM a rendu un avis favorable sur les deux programmes.

II - La gestion des crédits et sa régularité

A - Un exercice marqué par un freinage de la dépense

Le rythme de consommation d'un CAS est conditionné par le niveau du solde comptable en cours d'exercice. Cette trésorerie provient du solde comptable reporté de l'année n-1 sur l'année n et des encaissements de la taxe affectée de l'année n.

Compte tenu des encaissements de la taxe faibles, voire inexistant, en début de gestion, qui empêcheraient toute consommation, le MASA a demandé le report anticipé du solde comptable de 2023¹ sur le CAS.

90 % de ce solde ont été mis à disposition au mois de mars 2024, soit un mois plus tôt qu'en 2023, pour un montant arrondi à 120,8 M€. Les 10 % restants (13,48 M€) ont été intégrés en novembre.

Le 17 juillet 2024, une notification du plafond budgétaire des dépenses a fixé les cibles d'exécution du CAS DAR à 146 M€ en AE et en CP, soit les crédits budgétaires ouverts en LFI sans prise en compte des reports. Pour pouvoir honorer les restes à payer sur les conventions pluriannuelles en cours, une nouvelle programmation des engagements à effectuer en 2024 pour financer les nouveaux projets a dû être réalisée. La dépense a ainsi été freinée pour respecter ce nouveau plafond.

La cible d'exécution finalement retenue par la Direction du budget, en date du 12 novembre 2024, s'élève à 158,2 M€ en AE et 154,4 M€ en CP, soit les montants de programmation ajustés lors du deuxième compte-rendu de gestion.

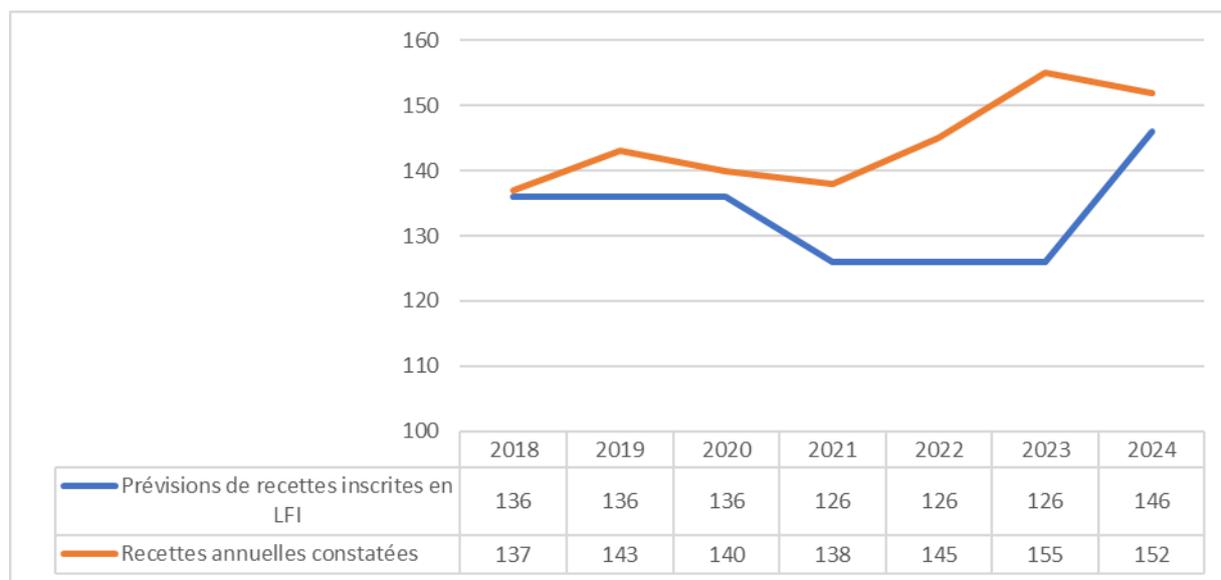
B - Un rythme d'encaissement des recettes analogue aux années précédentes

Les recettes se sont élevées à 152 M€, soit 6 M€ de plus que les prévisions de la LFI, mais en baisse de 3 M€ par rapport à 2023 (155 M€). L'augmentation du plafond en LFI a eu pour effet de réduire l'écart entre prévision et réalisation, qui s'était constamment amplifié depuis 2018.

¹ 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'État (Chorus).

Le rythme des encaissements de la taxe est irrégulier et proche de celui de 2023 : à la fin avril, seuls 7,6 % des recettes étaient encaissées, alors qu'en mai, le taux de recouvrement atteignait 76 %.

Graphique n° 4 : évolution des recettes prévues en LFI et constatées entre 2018 et 2024 (en M€)



Source : Cour des comptes

Contrairement à 2023, l'excédent de recettes encaissées en 2024 au titre de la taxe n'a pas fait l'objet d'un arrêté d'ouverture d'AE et de CP supplémentaires en gestion sur le fondement de l'article 21 de la LOLF. L'ouverture des excédents ne peut être en effet demandée que lors de la constatation de leur encaissement. L'encaissement du montant prévu en LFI a été en réalisé en novembre, alors qu'il avait eu lieu dès juillet qu'en 2023. La meilleure prévision de recettes évite ainsi les ouvertures tardives à l'origine de sous-consommations et de reports importants des années précédentes.

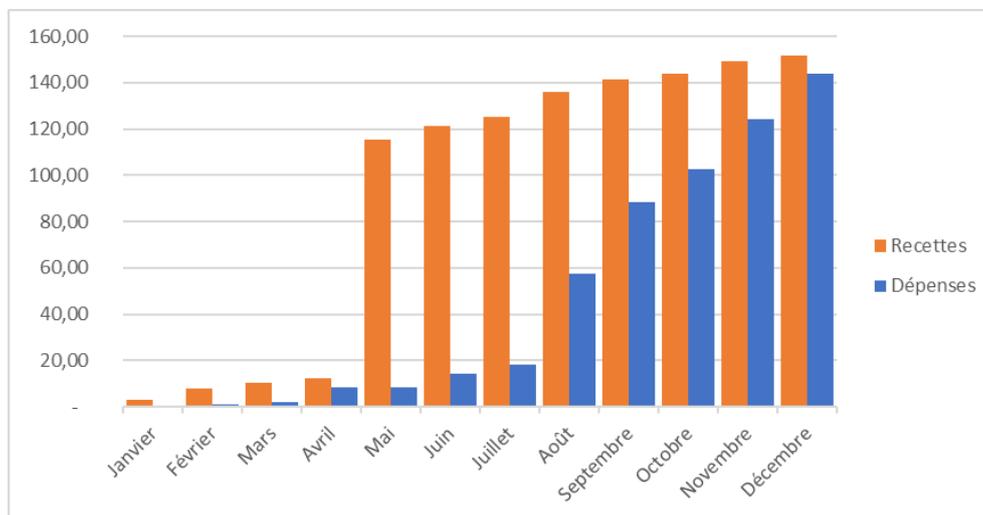
C - Une consommation budgétaire toujours tardive

La consommation s'opère à partir du second semestre, en dépit de l'ouverture de crédits budgétaires dès le mois de mars, grâce à l'arrêté de report de 90 % du solde comptable qui pallie l'absence de loi de règlement. Le rythme constaté en 2024 correspond à celui des années précédentes, révélant les difficultés structurelles pour mobiliser les crédits en début d'année.

La simplification de la procédure préalable à l'engagement des dépenses du CAS, prévue par le PNDAR 2022-2027, et qui avait été identifiée en 2022 comme un vecteur potentiel de fluidification des décaissements, ne produit pas d'amélioration sur la gestion 2024.

Comme en 2023, le rythme de décaissement n'est pas lié à celui de la perception des recettes. Le rythme des paiements ralentit à nouveau par rapport aux exercices précédents. À la fin du mois de juillet, seuls 18 M€ de CP avaient été consommés, soit 12,4 % du total 2024, alors que 27 % des crédits (42 M€) avaient été engagés à ce moment de la gestion.

Graphique n° 5 : comparaison entre le rythme de perception des recettes et celui des dépenses (en €)



Source : Cour des comptes

Le rythme de décaissement varie entre les deux programmes.

Pour le programme 775, les engagements commencent en mai et 64 % de la totalité des AE sont engagés en août. Les paiements démarrent véritablement en juin pour atteindre un maximum en août (33 M€ soit 50 % du total des CP), en lien avec le premier paiement des crédits alloués à l'agence de services et de paiements (ASP) pour le financement des programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) 2024 des chambres d'agriculture en métropole. La consommation des CP connaît un nouveau pic en novembre (22 %).

Pour le programme 776, les engagements commencent en avril, tandis que les paiements débutent en mars avec de faibles montants (1,8 M€ en mars, 6 M€ en avril), et redescendent à un niveau inférieur à 0,5 M€ en mai et juin. 29 % des AE sont engagées en juillet et 36 % en août qui correspondent aux appels à projets nationaux FranceAgriMer et aux appels à projets des instituts techniques agricoles. Les paiements commencent véritablement en septembre (29 M€, soit 36 % des CP) et enregistrent un second pic en décembre (22 %).

III - L'analyse de l'évolution de la dépense

A - Une sous-consommation récurrente, mais en baisse

La consommation du CAS DAR s'est élevée à 156 M€ en AE et 144 M€ en CP, soit une augmentation de 24 % en AE (33 M€) et une stabilité en CP par rapport à 2023.

Ces montants dépassent ceux fixés en juillet par la notification du plafond des dépenses. Les consommations respectent en revanche les cibles retenues par le schéma de fin de gestion.

Tableau n° 2 : crédits par programme en 2024 (en M€)

En M€	Programme 775		Programme 776		Total CAS	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	67,93	67,93	78,07	78,07	146	146
Fonds de concours et attribution de produits	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres mouvements de crédits	9,47	34,83	20,36	79,02	29,83	113,84
<i>dont Reports*</i>	<i>9,47</i>	<i>34,83</i>	<i>20,36</i>	<i>79,02</i>	<i>29,83</i>	<i>113,84</i>
<i>dont Versements art 21 LOLF</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
AE bloquées (n-1)	0,57	0,00	0,93	0,00	1,49	0,00
LFG	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total des crédits ouverts	77,4	102,76	98,43	157,09	175,83	259,84
Crédits consommés**	66,94	65,12	90,78	78,52	157,72	143,63
Crédits non consommés	10,46	37,64	7,65	78,57	18,11	116,21

Source : Cour des comptes, d'après MASA

*Arrêté de report du 08/03/24

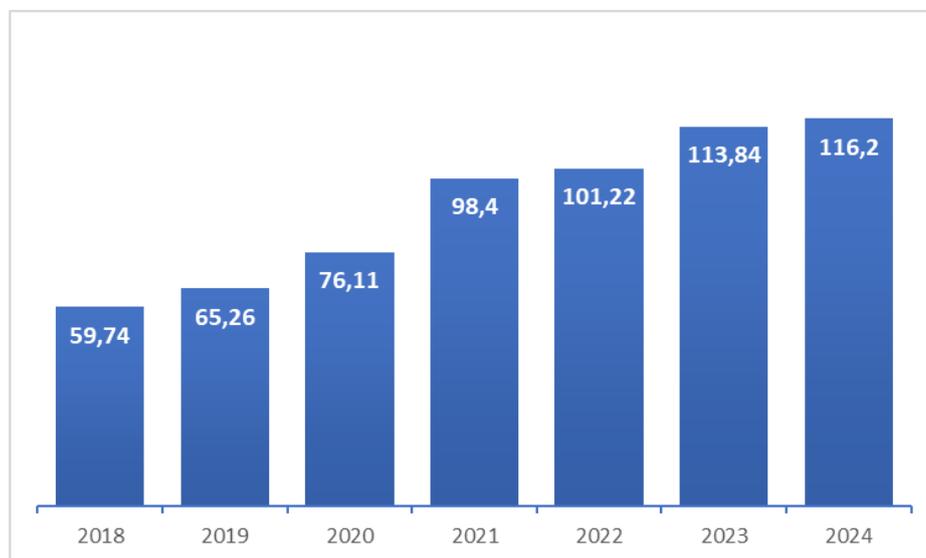
**Avec rétablissement de crédits et Hors minoration des retraits d'AE sur engagements antérieurs

En définitive, 18 M€, soit 10 % des AE ouvertes, n'ont pas été engagées. En revanche, le taux de consommation des CP n'atteint que 55 %. Il augmente de 1% par rapport à 2023.

Les niveaux de consommation varient entre les deux programmes. L'exécution du programme 775 atteint 66 M€ en AE et 65 M€ en CP, celle du programme 776 est portée à 90 M€ en AE et 79 M€ en CP. Le taux de consommation du programme 775 est de 86 % en AE et 63 % en CP, celui du programme 776 de 92 % en AE et 50 % en CP.

La sous-consommation récurrente conduit à des reports élevés. Ils atteignent 116 M€ en CP à la fin de l'exercice, soit leur plus haut niveau historique.

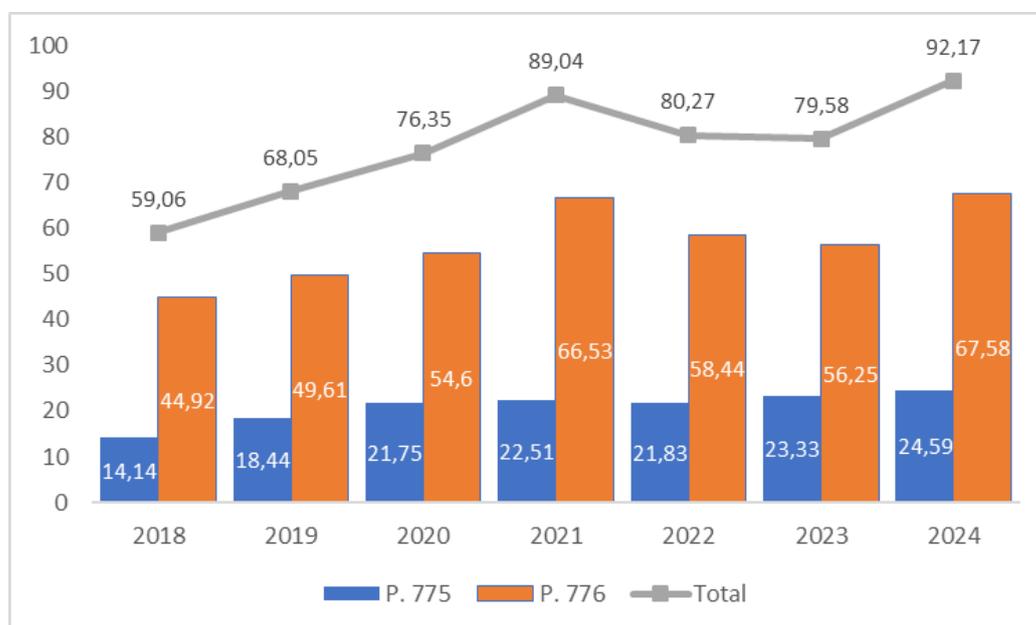
Graphique n° 6 : montant des reports de crédits de paiements vers l'année n+1 au 31 décembre de l'année n (en M€)



Source : Cour des comptes

Ces reports sont constitués de l'encaissement des excédents de recettes (5,87 M€) qui n'ont pas fait l'objet d'ouverture de crédits budgétaires et des reliquats importants résultant des mesures de freinage, qui s'élèvent à 18,11 M€ d'AE et se traduisent par un décaissement moindre de CP. S'ajoutent des restes à payer, qui atteignent également leur plus haut niveau historique. Ils représentaient 92 M€ au 31 décembre 2024, soit 65 % du solde. Ces crédits ont vocation à être décaissés au fur et à mesure de l'avancée des projets financés en cours, après remise des justificatifs techniques et financiers. L'augmentation de ces restes est notamment liée à la sous-consommation du programme 776 (près de 11 M€, soit 20 %).

Graphique n° 7 : évolution des restes à payer estimés au 31 décembre de chaque année sur la période 2018-2024 (en M€)



Source : CBCM

B - Un solde comptable cumulé qui s'accroît

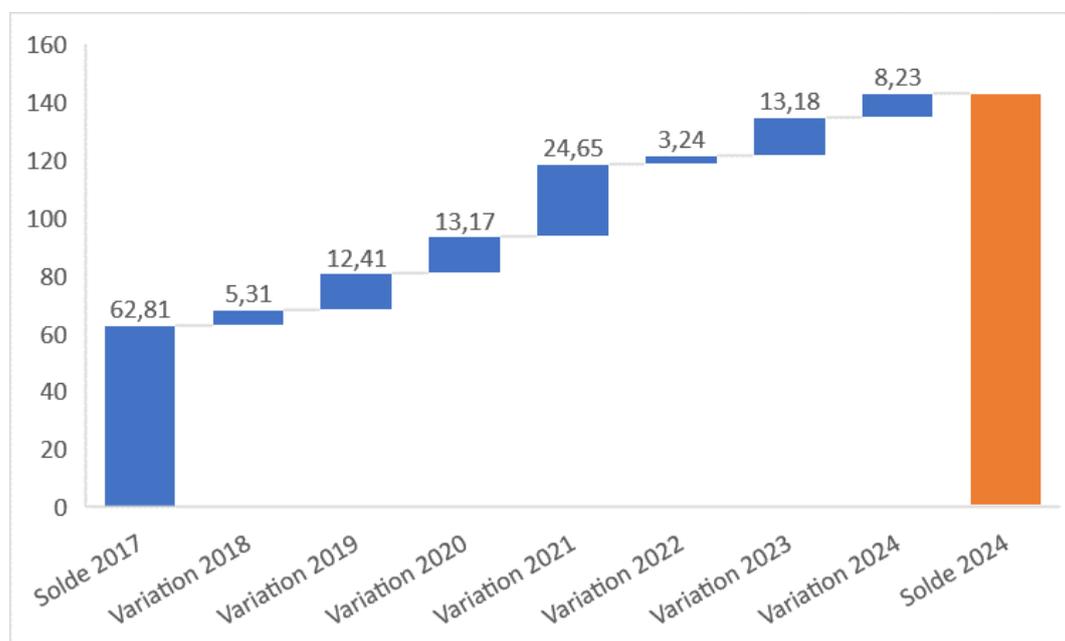
Le résultat d'exécution atteint 8,23 M€. Comme chaque année, il vient alimenter le solde cumulé du CAS DAR, qui s'élevait au 31 décembre 2024 à 142,50 M€.

Tableau n° 3 : décomposition du solde comptable cumulé 2024 (en M€)

Recettes en 2024	151,86
Dépenses (CP) en 2024	-143,63
Résultat d'exécution hors reports en 2024	8,23
Solde comptable cumulé au 31/12/2023	134,27
Solde comptable cumulé au 31/12/2024	142,5

Source : Cour des comptes

Le solde comptable a fortement augmenté depuis 2017, où il atteignait 62 M€, soit une progression de 131 % en sept exercices. Il représente l'équivalent de 94 % de l'encaissement 2024 de la taxe annuelle sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. L'exercice 2024 est toutefois marqué par une légère décélération du cumul (+ 6 % par rapport à 2023, contre + 11 % en 2022).

Graphique n° 8 : variations annuelles du solde cumulé (en M€)

Source : Cour des comptes

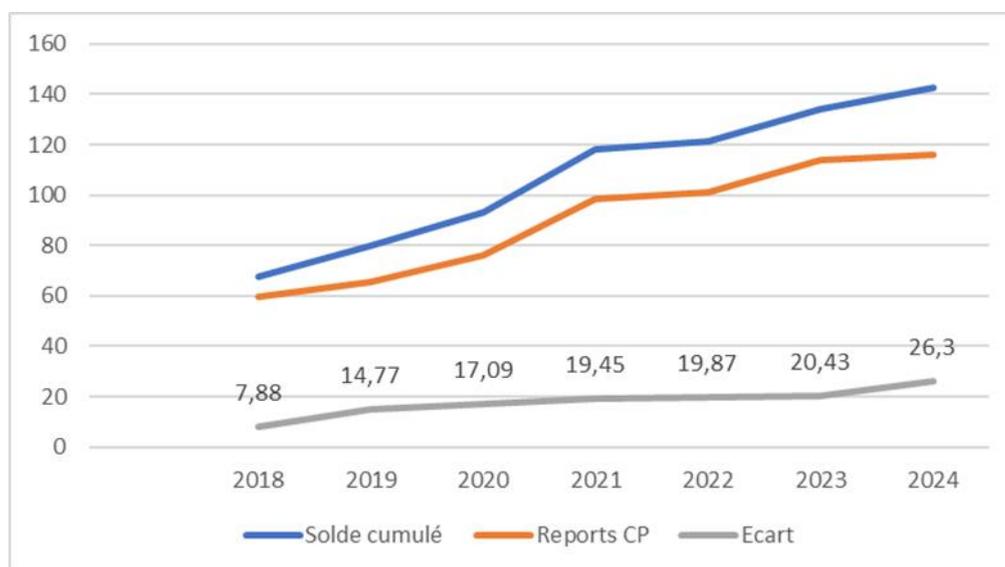
C - Un instrument financier peu performant au plan de l'efficacité budgétaire

1 - Des ressources en programmation qui ne sont pas en adéquation avec la trésorerie du CAS

Le niveau élevé du solde comptable cumulé résulte d'abord de la sous-estimation du montant d'encaissement de la taxe lors des gestions antérieures. Les excédents de recette alimentent le solde comptable du compte arrêté à chaque fin d'exercice. Cette ressource constatée au niveau du compte ne peut s'ajouter aux crédits budgétaires ouverts au cours de la gestion (crédits LFI, reports de crédits et autres mouvements). Se constitue ainsi une trésorerie qui n'est pas couverte par des CP.

Après avoir été stable jusqu'en 2018 (environ 7 M€ par an), l'écart entre les reports de solde comptable et les crédits budgétaires a doublé entre 2018 et 2019, puis a augmenté d'environ 2 M€ par an jusqu'en 2021. Après une stabilisation de trois ans, il croît à nouveau portant les crédits libres d'emploi à 26,3 M€ en fin d'exercice. Ils représentent 18 % de la prévision de recette 2024 (17 % de la taxe perçue).

Graphique n° 9 : évolution de la différence entre reports de solde comptable et reports de crédits budgétaires en CP (en M€)



Source : CBCM

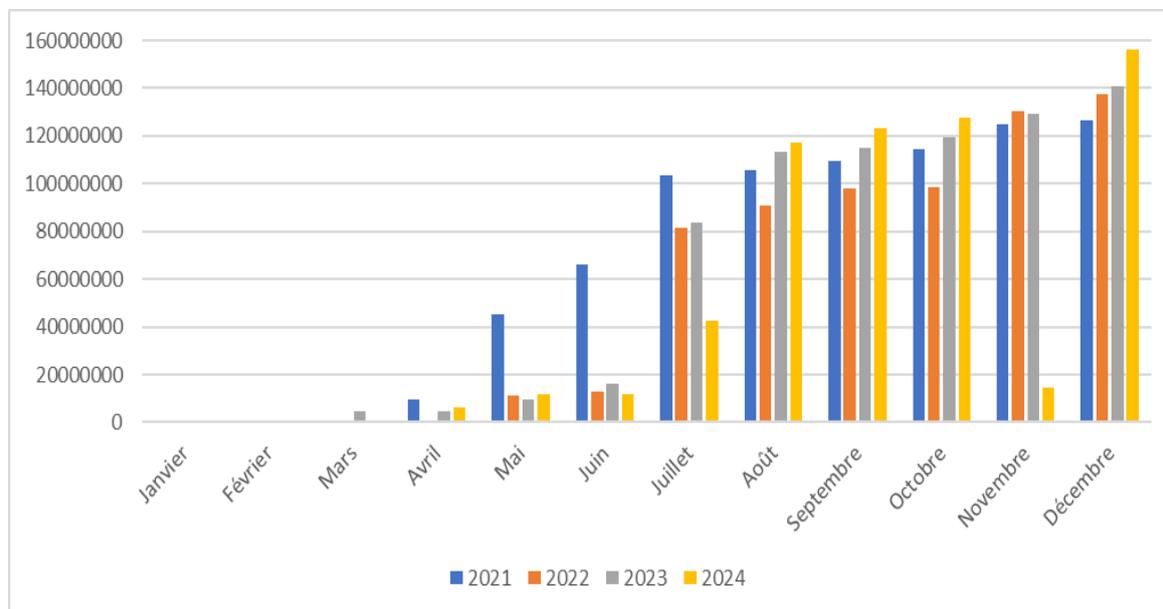
L'année 2023 a permis de faire aboutir les travaux sur la trésorerie cumulée historique du CAS DAR recommandée par la Cour. Ils ont permis d'identifier un montant de trésorerie qui peut être considéré comme libre et d'évaluer le montant des crédits budgétaires qu'il serait nécessaire d'ouvrir pour mobiliser cette trésorerie. Il n'a pas été possible en revanche de reconstituer l'origine des fonds constituant ladite trésorerie, avec, notamment, la reprise des soldes issus de l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA) puis de l'Agence du développement agricole et rural (ADAR), qui ont précédé le CAS.

Afin de réduire la trésorerie non couverte par les CP accumulés dans le solde comptable du CAS, une ouverture supplémentaire des autorisations budgétaires en loi de fin de gestion ou une diminution des recettes à due concurrence par une reconsidération de la justification de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles est nécessaire.

2 - Des décaissements trop tardifs

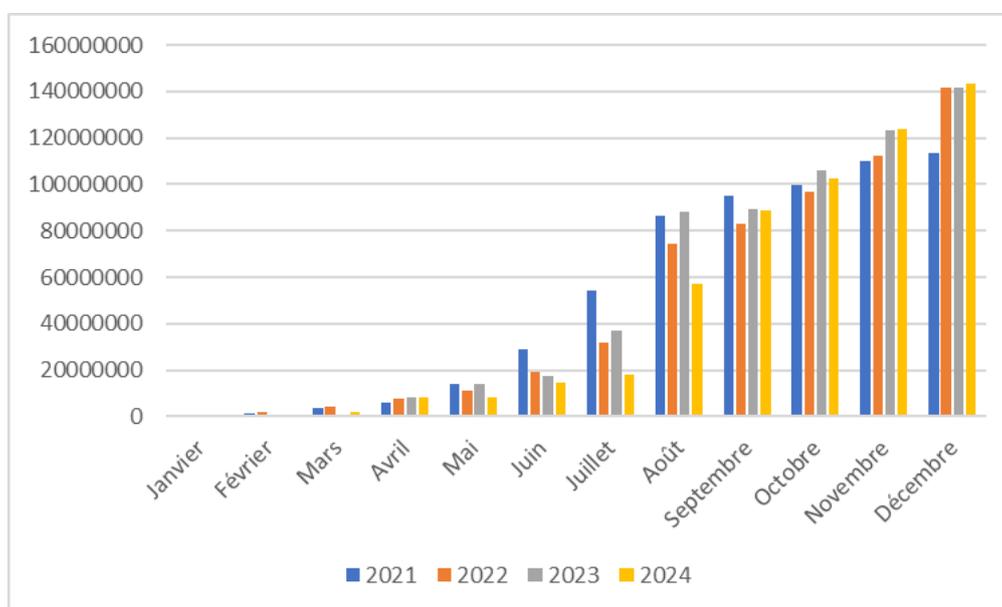
Les dépenses annuelles du CAS DAR se composent essentiellement de restes à payer des conventions des années précédentes (appels à projet et projets annuels) et de la réalisation des nouveaux projets et appels résultant de la mise en œuvre du PNDAR.

Graphique n° 10 : montant de la consommation des autorisations d'engagement (AE) en fin de mois en cumul (en k€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 11 : montant de la consommation des crédits de paiement (CP) en fin de mois en cumul (en k€)



Source : Cour des comptes

Les échéanciers de paiement dépendent de la nature des dispositifs (annuels ou pluriannuels), et de la qualité des bénéficiaires en application du décret du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

Selon les échéanciers prévisionnels du MASA pour 2024, les restes à payer pour 2024 s'élevaient à 41 M€, auxquels s'ajoutaient 30 M€ couvrant des AE non consommées en 2023 et reportées, soit 71 M€. En avril 2024, seuls 10 M€ de CP avaient été consommés, malgré la trésorerie disponible. En juillet 2024, la consommation en CP atteignait 33 M€ de CP.

Le CBCM insiste régulièrement sur les risques liés à des niveaux de consommations trop faibles en début d'année, alors que la trésorerie est disponible grâce au versement anticipé de 90 % du solde comptable. De fait, le niveau significatif des reports généraux ne s'accompagne pas d'une consommation élevée en début d'année. Selon le MASA, cette situation est liée aux délais nécessaires à la mise en œuvre des projets annuels et des appels à projet. Cet argument est recevable pour les nouveaux projets, mais pas pour les dépenses découlant de la programmation des années précédentes.

3 - L'adaptation du CAS DAR à la réalisation des objectifs du PNDAR et aux défis de l'innovation

En 2025, dans l'évaluation de politique publique sur *L'innovation en matière agricole, une contribution essentielle à la transition écologique*, la Cour a montré que les moyens alloués à la diffusion *via* le CAS sont limités au regard de l'objectif de massification des solutions innovantes visé par le PNDAR. Elle a aussi souligné l'insuffisance des soutiens directs aux agriculteurs, notamment pour l'accès au conseil stratégique global et à la formation continue.

Ainsi, le CAS DAR n'est pas un instrument approprié pour mobiliser efficacement la fiscalité prélevée sur les exploitations agricoles et d'atteindre les objectifs du PNDAR.

IV - L'incidence des dépenses sur l'environnement

L'ensemble du budget CAS DAR est coté favorablement et la totalité des dépenses contribuent uniformément aux six objectifs environnementaux depuis le changement de méthode de cotation intervenu au PLF 2024² (cf. graphique n° 13). Cette cotation est justifiée en PLF 2024 par le fait que la mise en œuvre du CAS DAR s'inscrit dans le cadre du PNDAR, qui doit permettre d'intensifier la transition agroécologique en combinant création de valeur économique et environnementale.

Dans les faits, la composition des appels à projets du PNDAR et leur contribution à la transition écologique sont inégales. Ainsi, on compte cinq appels à projets sur 2024 portés par FAM³. Par construction, l'appel à projet contre les « *dépérissements* » ne contribue pas au même niveau que les appels à projets « *démultiplication* », « *connaissance* » ou « *résilience des vignes* », puisqu'en traitant des maladies végétales ou animales, il vise principalement la réparation de dégâts déjà constatés et la préservation de l'existant et non des solutions qui interviennent en anticipation de dommages à venir et évitables. Aussi, en cohérence avec la

² Adaptation au changement climatique, atténuation du changement climatique, eau, pollution, déchets et biodiversité.

³ D'après le [site internet du suivi des appels à projet](#), il s'agit de : démultiplication, connaissances, co-innovation, dépérissement, viticulture.

cotation neutre de l'action du programme 206-02, « *lutte contre les maladies animales, protection et bien-être animal* » de la mission AAFAR, il conviendrait de coter ces dépenses neutres. Par ailleurs, certains des projets lauréats pour la « co-innovation » n'ont aucun objectif prioritaire concernant l'environnement, mais visent des améliorations de technique de vente dans les magasins⁴. Une cotation également neutre pour ces projets semblerait raisonnable.

Comme la Cour le relevait déjà en 2022, l'approche de cotation aujourd'hui utilisée n'est pas assez spécifique, alors que les informations sont disponibles.

Pour le programme 776, une cotation plus fine et rendant mieux compte de la contribution de ces crédits à la transition écologique pourrait se baser sur une analyse textuelle de chaque appel à projet remporté dans le cadre du nouveau PNDAR 2022-2027. Ce type d'analyse aurait l'avantage de mieux caractériser chacun des appels à projet sur chacun des six axes du budget vert⁵, en affinant la note qui est aujourd'hui attribuée de manière forfaitaire à l'ensemble de l'action, sans égard au contenu des projets financés. Une telle analyse présente un coût humain et financier maîtrisé, car elle automatise la tâche. Ainsi l'analyse des appels à projets remportés en 2024 met en évidence des cibles prioritaires par projet : économies d'eau, valorisation des déchets, amélioration des agro-écosystèmes, meilleure utilisation de la biomasse ou les réductions de gaz à effet de serre⁶. Cette information pourrait être valorisée pour améliorer la cotation du budget vert.

L'amélioration de la cotation pourrait également passer par la distinction entre l'objectif affiché et les impacts environnementaux réellement obtenus (biodiversité, dérèglement climatique, qualité des eaux). Bien que ceux-ci sont connus plusieurs années après l'octroi du financement, cela permet de capitaliser la connaissance sur ce qui fonctionne mieux. Par exemple, l'ambition environnementale de dispositifs appartenant à l'agroécologie, comme la certification HVE, est jugée modérée pour l'ensemble des filières, voire nulle, pour certaines d'entre elles par plusieurs rapports et ce qui contribue d'ailleurs à la mise en extinction de cette dépense fiscale pour 2025.

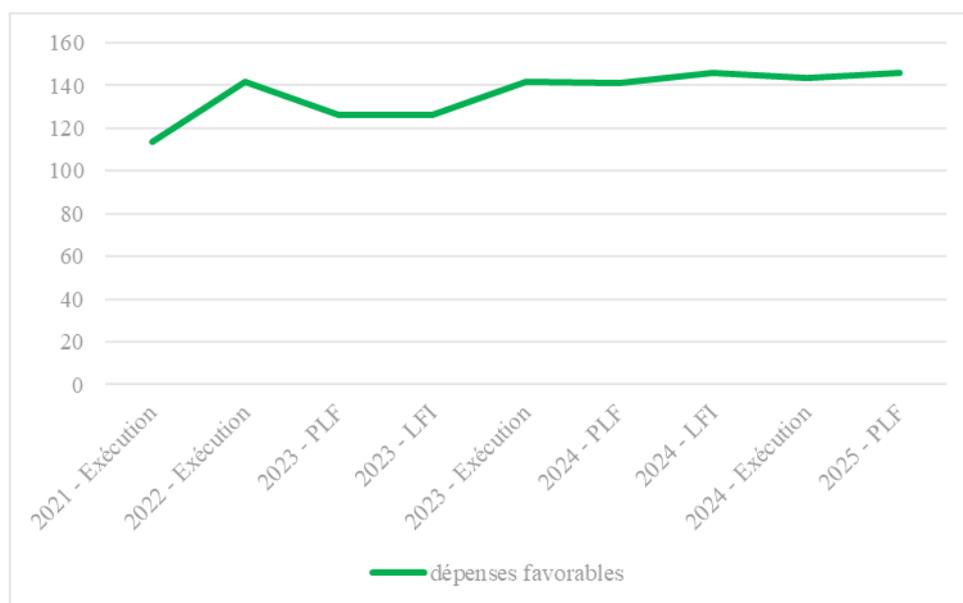
Le ministère devrait par conséquent procéder à une cotation au niveau budgétaire le plus fin possible. Ce niveau est celui de la « brique » budgétaire, c'est-à-dire l'unité de négociation et d'arbitrage dans le processus budgétaire qui correspond à des opérations placées dans un sous-ensemble cohérent, comme un projet ou un opérateur bénéficiaire, comme demandé dans le rapport de la Cour sur l'évaluation du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État en 20237,.

⁴ Projet n° 15309038 du réseau CIVAM pour 471 k€.

⁵ L'analyse des appels à projets remportés en 2024 met en évidence des cibles prioritaires par projet : économies d'eau (projet n° 15924945), valorisation des déchets (projet n° 16064016) d'autres une amélioration des agro-écosystèmes (projet n° 15978417), d'autres une meilleure utilisation de la biomasse (projet n° 16039660), d'autres les réductions de gaz à effet de serre (projet n° 16050119).

⁶ Par exemple, et respectivement, les projets n° 15924945, 16064016, 15978417, 16039660, 16050119.

⁷ Sa recommandation n° 1 était de coter une partie des crédits budgétaires au niveau de la nomenclature par brique dès le début des réunions techniques de la phase d'élaboration budgétaire.

Graphique n° 12 : évolution des crédits CAS DAR sur le budget vert (M€)

Source : Cour des comptes. Note : La méthodologie de cotation du PLF 2024 est utilisée pour coter à périmètre comparable.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. apurer la trésorerie libre d'emploi du CAS DAR (MASA, MEF 2026). (Recommandation nouvelle) ;*
 - 2. mieux anticiper le paiement des charges à payer pour les solder dès l'arrêté de report partiel du solde comptable (MASA, 2025) (Recommandation nouvelle).*
-

Chapitre II

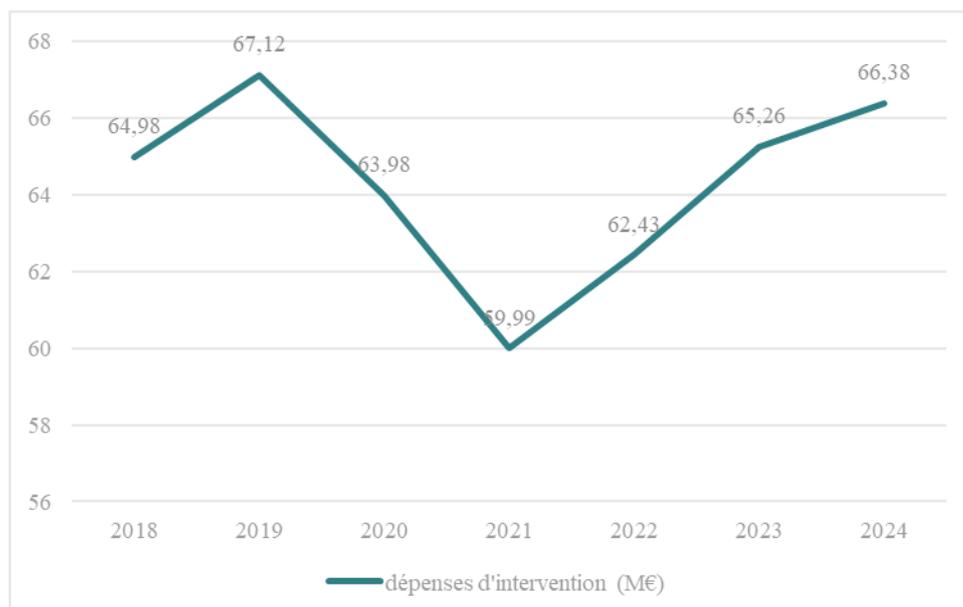
Les politiques publiques

Les dépenses sont à plus de 99,9 % des dépenses d'intervention, les fonctions support représentant moins de 100 k€ du total (contre 600 k€ en 2023). 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 - Programme n° 775 « Développement et transfert en agriculture »

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 66,94 M€ en AE. Ce chiffre est majoré des retraits d'engagements juridiques d'années antérieures basculés (REJB), le montant brut de consommation s'élevant à 66,38 en 2024, ce qui n'était pas le cas pour les années antérieures..

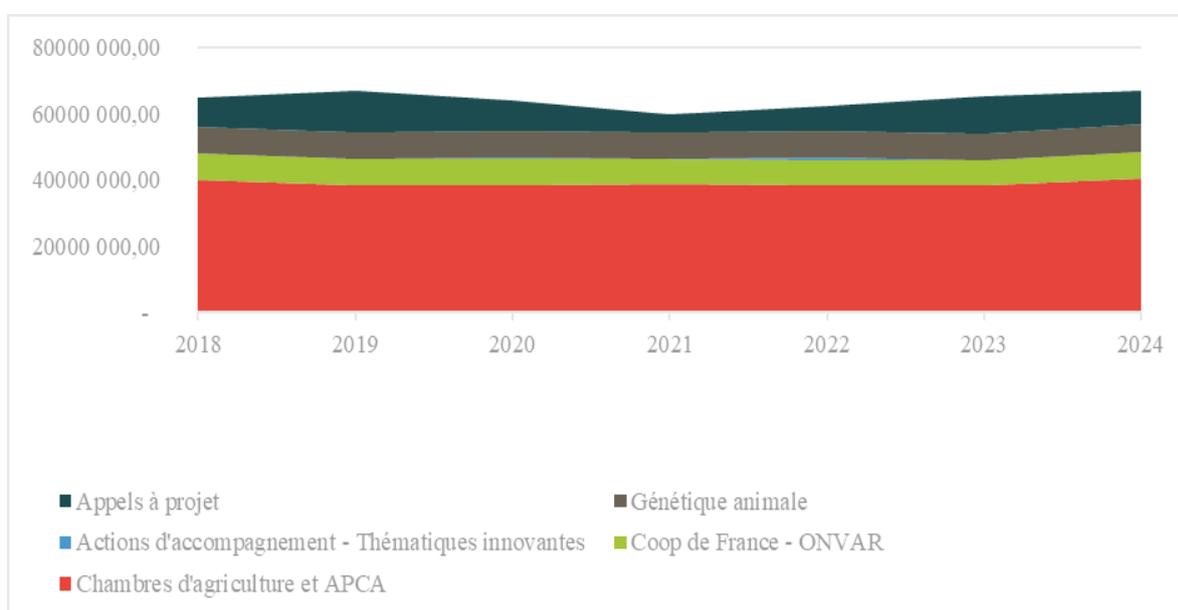
**Graphique n° 13 : dépenses d'intervention du programme 775 (en M€)
(AE majorées des REJB)**



Source : Cour des Comptes, d'après MASA

Le programme 775 finance les programmes de développement agricole et rural des chambres départementales et régionales d'agriculture et Chambres d'Agriculture France pour un total de 40,40 M€, ainsi que les organismes nationaux à vocation agricole (ONVAR) pour 7,9 M€, montants stables depuis 2021. De plus, près de 8 M€ sont alloués à la génétique animale, chiffre lui aussi stable depuis 2018. À cela s'ajoutent 10,1 M€ pour des projets sur la base d'appel concurrentiel.

Graphique n° 14 : évolution de la répartition des financements du programme 775 de 2018 à 2024 (en €)



Source : Cour des comptes, données MASA

Les projets sélectionnés et engagés en 2024 incluent :

- 15,2 % (10,2 M€) de l'enveloppe sont destinés à 3 appels à projets (AAP) :
 - AAP animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) (5,9 M€) ;
 - AAP renforcement de la cohérence des actions de développement des chambres d'agriculture REFLEX portés par les chambres d'agriculture (2,6 M€) ;
 - AAP Inter-ONVAR porté par des organismes reconnus comme ONVAR au titre de la programmation 2022-2027 (1,6 M€) ;

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

<i>Appel à projets (durée)</i>	Nombre de projets	Montant moyen annuel (€)
<i>Appui aux GIEE (émergence) annuels</i>	96	10 000
<i>Appui GIEE reconnus (3 ans)</i>	156	31 862
<i>REFLEX (24 mois)</i>	13	203 748
<i>Inter-ONVAR (3 ans)</i>	4	348 933

Source : Cour des comptes, données DGPE

Cumulé aux appels à projets du programme 776 (41,6 M€), le total de cette modalité de participation a atteint 52 M€ sur l'exercice, soit 33 % du budget exécuté en 2024 (157 M€). Ces chiffres sont à comparer aux 42 M€ en 2023 (29 %) et 34 M€ en 2022 (25,3 %).

Les modalités de soutien ONVAR et au réseau des chambres d'agriculture ont évolué avec la mise en place du nouveau PNDAR 2022-2027. Néanmoins, les bénéficiaires et la répartition des subventions n'ont quasiment pas évolué entre 2021 et 2024, comme le montre le tableau ci-dessous. La logique d'un quota fixe de droit à subvention, au profit de quelques grands bénéficiaires, persiste.

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

<i>Principaux bénéficiaires</i>	Montant (M€)	% du total du P775 (2021)	% du total du P775 (2022)	% du total du P775 (2023)	% du total du P775 (2024)
<i>Chambres d'Agriculture France</i>	2,02	2,80 %	3,2 %	3,02 %	3,02 %
<i>CA Nouvelle Aquitaine</i>	5,68	8,6 %	8,7 %	8,29%	8,49 %
<i>CA Occitanie</i>	5,11	7,8 %	7,8 %	7,46%	7,64 %
<i>CA Auvergne Rhône-Alpes</i>	4,69	7,1 %	7,1 %	6,84%	7,01 %
<i>CA Grand Est</i>	3,39	5,2 %	5,2 %	4,95%	5,07 %
<i>CA Bretagne</i>	2,97	4,5 %	4,5 %	4,34%	4,44 %
<i>CA Bourgogne Franche Comté</i>	2,43	-	-	3,55 %	3,64 %
<i>CA Centre-Val-de-Loire</i>	1,91	-	-	2,78 %	2,85 %
<i>CA Hauts-de-France</i>	2,56	-	-	3,29 %	3,37 %
<i>CA Normandie</i>	2,23	-	-	3,26 %	3,34 %

<i>Principaux bénéficiaires</i>	Montant (M€)	% du total du P775 (2021)	% du total du P775 (2022)	% du total du P775 (2023)	% du total du P775 (2024)
<i>CA Pays de la Loire</i>	2,82	-	-	4,11 %	4,21 %
<i>CA Provence Alpes Côte d'Azur</i>	2,11	-	-	3,08 %	3,15 %
Total réseau CA	40,48	61,1 %	61,8 %	58,86 %	60,48 %
<i>La coopération agricole</i>	1,89	3,5 %	3,0 %	2,91 %	2,99 %
<i>TRAME</i>	1,72	2,9 %	2,8 %	2,64 %	2,72 %
<i>FN Cuma</i>	0,94	1,4 %	1,5 %	1,43 %	1,48 %
<i>FNAB</i>	0,70	1,1 %	1,1 %	1,07 %	1,10 %
<i>Réseau CIVAM</i>	0,68	1,1 %	1,1 %	1,04 %	1,07 %
Total ONVAR	7,52	12,2 %	12,0 %	11,52 %	11,85 %

Source : Cour des comptes, données DGPE

Pour le réseau des chambres d'agriculture (chambres départementales/chambres régionales/chambres de région), les subventions du CASDAR représentent en moyenne 19 % des subventions publiques qu'elles reçoivent, et 4,5 % de l'ensemble de leurs recettes. Ces dernières années, le CASDAR représente une recette annuelle d'environ 40 M€ pour le réseau des chambres d'agriculture. De fortes disparités existent en fonction des établissements, avec un minimum de 96 k€ pour Mayotte et un maximum de 5 682 k€ pour la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine. Pour l'ensemble du réseau des chambres d'agriculture, les subventions du CASDAR, qui financent essentiellement les salaires des agents, représentent en moyenne environ 9 % de leur masse salariale.

Pour les ONVAR, la part des subventions du CAS DAR dans les budgets annuels est extrêmement variable selon les organismes, allant de 3 % (Service de remplacement France) à 75 % (TRAME). Cette variabilité souligne, comme les années précédentes, la forte dépendance de certaines structures aux fonds du CAS DAR et le peu d'effet levier pour d'autres structures.

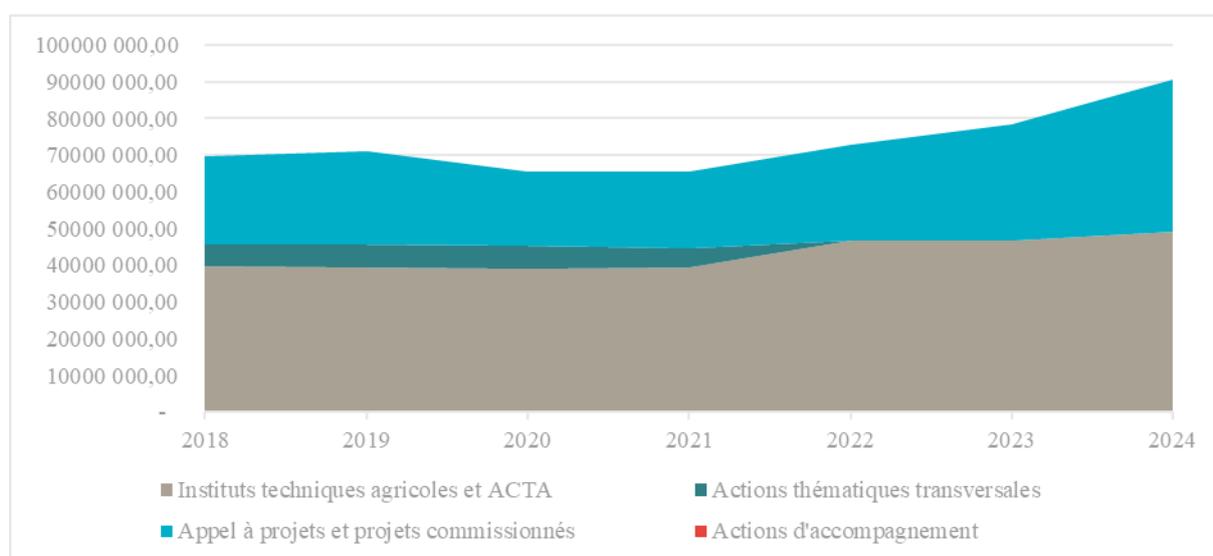
II - Programme n° 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »

Le programme 776 met en œuvre la politique de développement agricole et rural de manière complémentaire au programme 775, via des actions de recherche finalisée et appliquée, la conduite d'études, d'expérimentations et d'expertises, la diffusion des connaissances, la démonstration, la formation et le conseil et, enfin, l'appui aux initiatives locales.

Malgré la mise en œuvre du PNDAR 2022-2027, la majorité du programme reste consacrée au financement des instituts techniques (ITA). Ce soutien représentait 55 % du programme en

moyenne sur 2018-2021, 52 % en 2022 (38 M€), 59 % en 2023 (47 M€) et 54 % en 2024 (49 M€). Ce montant inclut les programmes annuels gérés par les ITA et les programmes thématiques inter-instituts. 31 M€ (soit 33 %) sont alloués à seconde sous-action du programme, qui regroupe les appels à projets, les projets commissionnés et les appels inter-instituts. La part des appels à projets (AAP) a augmenté de 5 points entre 2023 et 2024 (cf. graphique n° 16). Une large partie des AAP sont opérés par FranceAgriMer.

Graphique n° 15 : répartition des dépenses du programme 776 (AE, €)



Source : Cour des comptes, d'après MASA

En 2024, 77 projets ont été financés (contre 60 en 2022), pour un montant de 32,84 M€. Les trois AAP Connaissances, Co-Innovations et Démultiplication, mis en œuvre chaque année, représentent 80 % des projets, pour 31,9 M€ (en hausse de 28 % par rapport à 2023).

Les priorités des AAP 2024⁸ portaient sur le renouvellement des générations en agriculture ; l'autonomie protéique et azotée ; adaptation des systèmes de production animale et végétale aux aléas et au changement climatique, avec une focale sur l'eau ; la gestion intégrée de la santé végétale dans la filière « Fruits et Légumes destinés à la transformation ».

Comme pour le programme 775, l'essentiel des financements est alloué 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 lauréats. À l'instar de 2023, les quatre cinquièmes du budget financent neuf opérateurs, principalement via des subventions. Ces neuf bénéficiaires concentrent à eux seuls 72 % des financements alloués (61,9 M€).

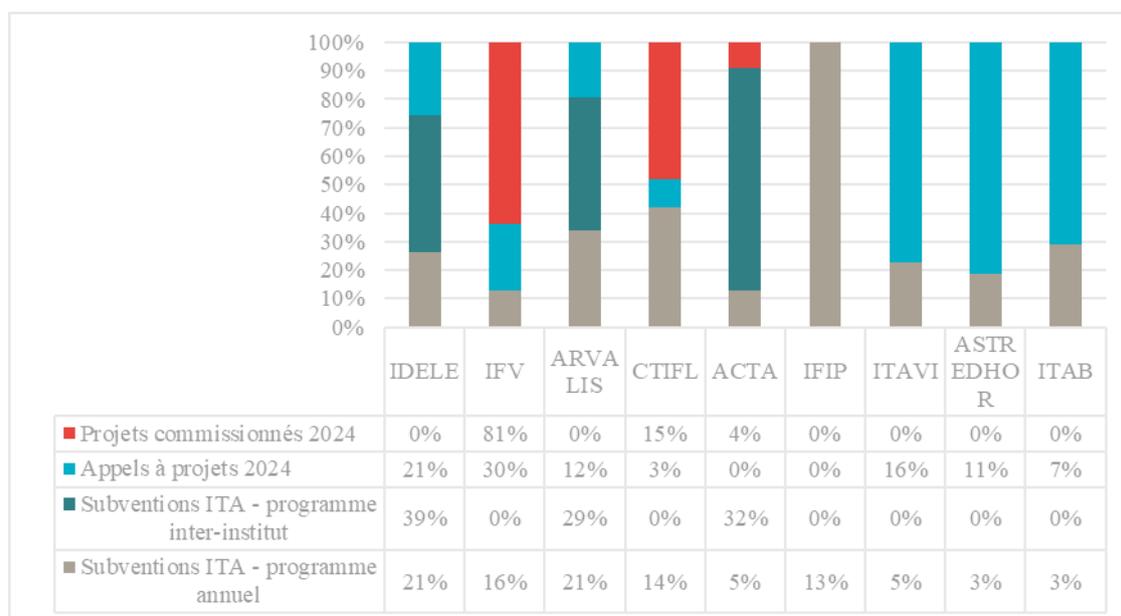
⁸ La DGER fixe des priorités annuelles parmi les thèmes du PNDAR pour inciter les porteurs de projet à se mobiliser sur ces enjeux. Les projets déposés sur ces priorités annuelles bénéficient d'un taux de sélection supérieur aux projets déposés sur les autres thèmes du PNDAR, et dans certains cas aussi d'un objectif de subvention minimum à y consacrer.

Tableau n° 6 : principaux bénéficiaires (en €)

	Subventions ITA - Programme annuel	Subventions ITA - Programme Inter-Instituts	Appels à projets	Projets commissionnés	Total
<i>IDELE</i>	7 498 880	3 804 743	2 779 071		14 082 694
<i>IFV</i>	5 768 658		3 992 808	2 560 996	12 322 463
<i>ARVALIS</i>	7 500 000	2 853 874	1 597 634		11 951 508
<i>CTIFL</i>	4 810 108		410 475	487 840	5 708 424
<i>ACTA</i>	1 819 523	3 098 937		112 950	5 031 410
<i>IFIP</i>	4 540 156				4 540 156
<i>ITAVI</i>	1 670 660		2 143 743		3 814 403
<i>ASTREDHOR</i>	902 603		1 491 346		2 393 949
<i>ITAB</i>	1 084 056		996 968		2 081 024
Total bénéficiaires tous	39 313 243	9 757 554	32 642 352	3 561 787	85 274 938

Source : Cour des comptes, données DGER

La répartition entre bénéficiaires montre que la subvention annuelle reste importante et, comme dans le cas du programme 775, la dépendance de certains bénéficiaires à cette ressource.

Graphique n° 16 : répartition des subventions pour les principaux bénéficiaires

Source : Cour des comptes, données DGER

III - 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 des opérateurs.

Tableau n° 7 : effectifs mobilisés pour le CAS DAR hors bénéficiaires en 2024

	Programme 775	Programme 776	Commun	FAM	CAS DAR
ETP	12,1	7,2	1	11,5	31,8

Sources : MASA (SAFSL, DGPE, DGER, DRAAF), FAM et ASP

IV - Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses relatives à la fonction support du CAS sont inscrites dans l'action n° 2 « fonctions support » des programmes 775 et 776. Elles ne couvrent que les dépenses de fonctionnement (logistique, déplacements, réunion, jury, stages, formations), de contrôle, d'évaluation (comités scientifiques, évaluation externe...) et de maintenance de logiciel (DARWIN).

Les dépenses sont retranscrites dans le tableau suivant.

Tableau n° 8 : dépenses de fonctionnement (€)

	LFI 2024		Exécuté	
	AE	CP	AE	CP
<i>P.775</i>	74 400	74 400	0	3 360
<i>P.776</i>	500 000	500 000	100 135	72 430
Total	574 000	574 000	100 135	75 790

Source : Cour des comptes, d'après données CBCM

Le CAS ne retrace pas les dépenses de fonctionnement des opérateurs bénéficiaires des subventions et appels à projets.

Les ouvertures sur excédent de recettes non consommés font monter à 48 % le taux de succès des AAP. En comparaison, le taux cible est de 30 % pour l'Agence nationale pour la recherche (ANR) pour un réalisé de 25%. Cela indique que ces dépenses de fonctionnement s'apparentent à des dépenses récurrentes.

V - La performance

A - Le contrôle et l'évaluation des programmes

Les taux de succès aux appels à projets sont initialement supérieurs à 40 %. Certains reports de crédits sont en outre fléchés vers le financement des projets sur liste complémentaires, ce qui porte les taux de succès à près de 50 %. Par comparaison, les taux de succès mentionnés dans le rapport annuel de performance 2024 aux AAP opérés par l'Agence et nationale de la recherche (ANR), qui est un des principaux opérateurs de l'État pour le financement de la recherche-développement⁹, avoisinent les 25 %, avec une cible fixée à 30 % par la loi de programmation de la recherche. En l'absence d'information sur le type de dépenses financées, la faible sélectivité et la récurrence des bénéficiaires interrogent sur la pertinence du format « appels à projets », qui devrait être réservé à des projets de recherche et développement et aux dépenses récurrentes de fonctionnement par ailleurs nécessaires.

Le 29 janvier 2024, la Commission européenne a publié un rapport sur le programme de recherche et d'innovation¹⁰ de l'UE de 2014 à 2020, afin d'en mesurer l'impact. Les projets retenus font l'objet d'une évaluation *ex ante* et *in itinere*. On retrouve ces différentes évaluations dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir (PIA) et de France 2030. Les domaines couverts par le CAS DAR sont également évaluables sur la base de ces indicateurs de performance et d'impacts.

L'ANR a par exemple obtenu une certification ISO9001 en 2008, qui couvre toutes les étapes des processus de sélection et de suivi des projets, de la réception des propositions en réponse aux appels, jusqu'à la clôture des projets financés. Elle garantit, sur la base d'indicateurs d'efficacité et performance, la qualité de la sélection dans des délais optimaux et le respect des principes internationaux en la matière : impartialité, équité de traitement, confidentialité, déontologie, intégrité et transparence.

La Cour rappelle que l'attribution des concours publics, dans le domaine de la recherche appliquée et des transferts de technologie, doit faire l'objet d'un processus de sélection et d'évaluation exigeant, qui s'inspire de ceux utilisés dans les autres grands pays industrialisés.

La Cour constate que le MASA a entrepris les travaux préparatoires à l'évaluation régulière des programmes et projets. Elle rappelle l'importance de cette évaluation, qui doit s'appuyer sur la même rigueur méthodologique que celle exigée pour les autres financements

⁹ Le décret de création de l'ANR en 2006 mentionne que « L'Agence nationale de la recherche a pour mission de financer et de promouvoir le développement des recherches fondamentales, appliquées et finalisées, l'innovation et le transfert technologiques et le partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Elle met en œuvre la programmation définie par sa tutelle après avis des ministères qui exercent la tutelle d'organismes de recherche ou d'établissements publics d'enseignement supérieur en s'appuyant sur les propositions de comités sectoriels créés à cet effet. Elle tient informés les ministères intéressés de l'exécution de cette programmation ».

¹⁰ La recherche et l'innovation couvrent la recherche finalisée, qui est définie par le Haut conseil de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), comme « une recherche orientée vers des questions scientifiques et technologiques associées à des enjeux socio-économiques relatifs à des secteurs particuliers [...] ayant pour vocation non seulement de faire progresser la connaissance, mais aussi d'aboutir à des résultats et des innovations applicables au secteur visé et susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement de la société ».

de la recherche & développement et de l'innovation issus du budget de l'État. Elle maintient sa recommandation et propose, pour préciser son attente, de s'appuyer sur les référentiels existants faisant l'objet d'une certification.

B - La maquette de performance doit permettre d'apprécier les résultats au regard des objectifs des programmes

La maquette de performance a été modifiée en 2022. Le programme 775 présente les deux mêmes indicateurs depuis 2022.

Comme l'indique le projet annuel de performance du PLF 2024 l'objectif recherché par le fléchage de ces fonds publics importants et répétés chaque année est « *d'accompagner les transitions des exploitations agricoles vers des systèmes plus résilients et sobres en intrants* ». Le « *conseil* » et le « *transfert de connaissances* » sont des moyens pour atteindre cet objectif.

Le transfert de connaissances est mesuré par un premier indicateur qui porte sur le « *nombre de documents de diffusion de connaissances inscrits dans la base de données RD-Agri par le réseau des chambres d'agriculture, le réseau des ONVAR et les GIEE* ». L'objectif de cet indicateur a été modifié de manière très significative trois fois en trois ans. Ainsi, pour 2024 il est passé de 4800 à 7 000 (+ 46 %) puis à 8 000 (+ 14 %) entre le PLF 2023 et le PLF 2025. Ces modifications importantes diminuent la crédibilité de l'indicateur comme bonne mesure de la cible du programme. En outre, cet indicateur ne permet pas de mesurer le recours par les utilisateurs aux sources d'information et la diffusion réelle des innovations.

Un second indicateur tente davantage de mesurer la diffusion effective de cette connaissance. Il porte sur le « *nombre d'agriculteurs impliqués dans des groupes en transition agroécologique (GIEE- 30 000)* ». L'indicateur du réalisé varie pour une même année entre les PLF 2023 à 2025, passant pour 2024 de 42 000 à 30 500 (- 38 %) puis 31 500 (- 3 %).

Aucun n'indicateur ne porte sur l'atteinte des objectifs de transition agroécologique des exploitations agricoles visés par le PNDAR 2022-2027. Par exemple, en ce qui concerne « *l'autonomie protéique et azotée de l'agriculture française et des territoires* » il est possible de mesurer les quantités d'engrais achetés par les exploitations, d'autant plus si elles sont déclarées dans le cadre des fonds reçus par le programme 775. A minima, un indicateur synthétique du programme 775 devrait donc porter sur l'atteinte d'un ensemble de cibles physiques prédéterminées pour les appels à projets et exploitations qui bénéficient de ces fonds, conformément aux objectifs affichés du programme et du PNDAR qu'il finance. Dans son évaluation de politique publique sur l'innovation en matière agricole publié en 2025, la Cour recommande par ailleurs de « *privilegier, dans le Programme national de développement agricole et rural des aides ciblées sur les innovations transformantes et orientées sur le conseil stratégique global et la formation continue* ».

La maquette du programme 776 comporte 3 indicateurs, sans évolution depuis 2022. Ce sont des indicateurs de résultats des instituts techniques agricoles qui bénéficient des fonds du programme 776. Le projet annuel de performance rappelle que « *le financement apporté par le programme 776 permet un effet de levier pour obtenir des financements européens* ». Aucun indicateur ne permet de mesurer cet effet de levier. Aussi il conviendrait, en conservant l'indicateur 1.1 sur la « *capacité des instituts techniques agricoles à développer des*

partenariats multi-acteurs au niveau européen » de changer les deux sous-indicateurs. Le premier sous-indicateur pourrait porter, non pas sur le taux de succès du réseau ACTA-ITA seul, qui ne rend pas compte de la dimension européenne, mais la part des projets lauréats de ACTA-ITA sur le nombre de projets européens lauréats, éventuellement en ramenant cette part à un agrégat portant sur le poids de la recherche agricole en France par rapport à l'Union européenne afin d'avoir un indicateur pilotable. Le deuxième sous-indicateur pourrait porter sur la valeur des cofinancements obtenus. Une telle information permettrait, entre autres, de mieux maîtriser le risque de cofinancement venant du MASA lui-même qui est relevé comme un risque de « criticité élevé » par la mission d'audit interne du CGAAER de mai 2024¹¹.

Il n'y a aucun indicateur de performance sur les appels à projet qui constituent 30 à 40 % des financements du programme 776. Un indicateur synthétique mesurant l'atteinte des objectifs que les projets lauréats se sont eux-mêmes fixés serait de nature à qualifier l'efficacité de la dépense. Ces informations sont exigées pour le paiement du solde de l'aide financière¹². Même si l'information arrive avec du retard, elle peut être capitalisée pour l'avenir. Un indicateur plus ambitieux pourrait porter sur la contribution de ces projets lauréats à la transition des systèmes agricoles à grande échelle. En effet, le projet annuel de performance rappelle que l'ambition initiale est de « mettre en œuvre à grande échelle la transition des systèmes agricoles ». Ces recommandations sont de nature à appuyer le constat sur « la nécessité de maintenir les mesures [...] sur l'évaluation [...] de programme »¹³.

La Cour réitère le constat qu'aucun indicateur ne rend compte de la sélectivité des appels à projets financés par le CAS DAR (augmentation du nombre de dépôt et taux de succès).

C - 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 DAR CSO). Les modalités de gouvernance du CAS DAR n'ont pas évolué depuis 2022. 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).

Malgré les modifications apportées dans les priorités du PNDAR, la présence des bénéficiaires au sein des organes consultatifs perdure et peut expliquer la stabilité globale des subventions annuelles, malgré de légères évolutions déjà constatées en 2022. Elles sont néanmoins insuffisantes pour infirmer le constat dressé par la Cour dans ses précédents rapports : la reconduction des moyens est éloignée de la recherche de performance et peut favoriser des effets de rente et d'aubaine, avec des risques en matière de transparence et de probité.

¹¹ CGAAER, Audit interne de la mise en oeuvre des appels à projet du PNDAR, mai 2024 (p.19).

¹² Cf. *supra* (p.29).

¹³ Cf. *supra* (p.35).

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

- 3. Appliquer les référentiels d'évaluation d'efficacité et de performance des opérateurs publics de la recherche et de l'innovation aux mesures financées par le CAS DAR (MASA, 2025).*
-

Liste des abréviations

ACTA.....	Association de coordination technique agricole
DGER.....	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
ITA.....	Institut technique agricole
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
PAP	Projet annuel de performance
PLOAA	Pacte et loi d'orientation et d'avenir agricoles
PNDAR.....	Programme national de développement agricole et rural
PRDAR	Programme régional de développement agricole et rural

Annexes

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

- Cour des comptes, *La conduite des grands projets numériques de l'État*. 14 octobre 2020, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *La direction générale des douanes et des droits indirects*. 24 septembre 2020, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI*, 28 mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *La DGFIP, dix ans après la fusion*. 20 juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*. 1^{er} février 2017, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2021*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, « Transformation et fonction publiques », avril 2022, disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, *L'innovation en matière agricole. Une contribution essentielle à la transition écologique, Évaluation de politique publique*, février 2025, disponible sur www.ccomptes.fr

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

Tableau n° 9 : suivi des recommandations

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en oeuvre
1	Supprimer le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural, intégrer dans le budget général de l'État les crédits des programmes 775 et 776 et reconsidérer la justification de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles (MASA, 2025).	Même réponse que les années précédentes. La budgétisation du CASDAR examinée en 2019 par le CGAAER pourrait augmenter sensiblement les crédits, mais se heurte à une forte opposition des acteurs historiques du monde agricole.	La recommandation ayant été formulée depuis plusieurs années sans succès. L'amélioration de la gestion du CAS DAR conformément aux propositions formulées par la Cour est de nature à améliorer son fonctionnement et les objectifs de politiques publiques poursuivis. Cela plaide en faveur d'une évolution de la recommandation.	Proposition de suppression et de formulation de nouvelles recommandations pour rendre la gestion du CAS plus efficace.
2	Mener à son terme l'expertise conduite sur l'écart constaté depuis 2011 entre le solde comptable et les crédits reportables du CAS DAR et en tirer les conséquences sur le plan budgétaire (MASA et DB, 2024).		Proposition de suppression	Réalisé
3	Mieux évaluer la prévision annuelle de recettes correspondant au produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (MASA, 2024).		Proposition de suppression	Réalisé
4	Appliquer les référentiels d'évaluation d'efficacité et de performance des opérateurs publics de la recherche et de l'innovation aux mesures financées par	Pas de réponse du MASA		Non réalisé

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en oeuvre
	le CAS DAR (MASA, 2025).			

Source : Cour des comptes