

Les aides au développement agricole

PRESENTATION

Le développement agricole, autrefois la « vulgarisation agricole », recouvre principalement des programmes de recherche appliquée à l'agriculture ainsi que la diffusion des connaissances tirées de ces recherches par des informations, des formations et des conseils donnés aux agriculteurs. Il peut s'agir, par exemple, de déterminer les meilleures pratiques de fertilisation ou d'irrigation selon les cultures, d'en informer les agriculteurs par divers moyens (articles dans des revues, réunions...) et de les aider individuellement à les mettre en œuvre en leur donnant des conseils adaptés aux caractéristiques de leur exploitation.

Le développement agricole mobilise environ 15 000 ingénieurs et techniciens qui apportent leur concours à l'agriculture et qui peuvent promouvoir des modèles de développement particuliers en insistant plus ou moins, par exemple, sur l'augmentation des rendements ou la préservation de l'environnement. L'orientation des programmes de développement a ainsi toujours été un enjeu majeur pour l'Etat et les syndicats d'exploitants agricoles.

Le développement agricole est assuré par de nombreux organismes de nature variée qui bénéficient de ressources publiques de diverses origines (subventions de l'Etat ou des collectivités territoriales, taxes affectées...). Parmi ces organismes, figurent notamment les chambres d'agriculture et les instituts techniques propres à chaque filière qui sont les principaux bénéficiaires des « aides au développement agricole » de l'Etat dont le montant total est d'environ 100 M€ par an. Ces aides étaient naguère gérées par une association nationale pour le développement agricole (ANDA) regroupant l'Etat et les représentants de la profession agricole. Dans son rapport public annuel publié en 2000, la Cour avait vivement critiqué la gestion de cette association et reproché au ministère de l'agriculture d'abandonner à la profession ses prérogatives en matière de développement agricole.

La distribution de ces aides a alors fait l'objet depuis 2001 de plusieurs réformes successives. La Cour en présente ici le bilan et appelle à une révision plus fondamentale des objectifs des aides au développement agricole et de l'organisation de leur distribution.

I - Les réformes accomplies

A - Une longue et difficile reprise en main par l'Etat

La gestion de l'ANDA était marquée par de nombreux dysfonctionnements : reconduction automatique des aides aux mêmes organismes ; financement d'activités étrangères au développement agricole, notamment d'activités syndicales ; absence d'évaluation des aides et de contrôle des actions subventionnées ; faible articulation entre le développement, la recherche et l'enseignement etc. Ces critiques, faites par la Cour en 2000, étaient encore valables en 2001.

L'Etat a fait à cette date deux premières réformes. Il a d'abord reconnu que le financement d'activités syndicales par l'ANDA (à hauteur de 11 M€ dans son budget pour 2001) était contestable et une loi a transféré la charge du financement des syndicats agricoles à son budget général à partir de 2002.

Un décret d'octobre 2001 a ensuite institué de nouvelles procédures, plus satisfaisantes, d'attribution des aides et de suivi des conventions avec les bénéficiaires. Ces réformes ont suscité de très vives oppositions en 2001 et 2002 entre les représentants de l'Etat et ceux des organismes membres du conseil de l'agriculture française¹²⁰ au sein de l'ANDA, paralysant le fonctionnement de l'association, ce qui a conduit le ministre de l'agriculture à prononcer sa dissolution.

L'ANDA a été remplacée en 2003 par un établissement public, l'agence de développement agricole et rural (ADAR). L'adjonction du qualificatif « rural » à « développement agricole » est source de confusion car il existe par ailleurs des aides au développement rural cofinancées par l'Union européenne et le budget national et payées par le CNASEA. Pour éviter cette confusion, l'expression « développement agricole » est utilisée ici pour désigner le « développement agricole et rural » au sens du texte créant l'établissement public.

120) FNSEA, CNJA, assemblée permanente des chambres d'agriculture et confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole ; la FNSEA et les trois autres organismes sont très liés.

Les statuts de l'ADAR donnaient un pouvoir important à un directeur désigné par l'Etat et la majorité du conseil d'administration aux membres du conseil de l'agriculture française. Le conseil d'administration a freiné certaines réformes, comme la réorientation des crédits de l'agence, et a voulu prendre lui-même des décisions individuelles d'attribution de subventions. Il a ainsi remis en cause la liste des lauréats d'un appel à projets dressé par un jury indépendant. Le contrôleur d'Etat de l'ADAR ayant toutefois relevé que plusieurs membres du conseil pouvaient être accusés de prise illégale d'intérêt, ces décisions ont été rapportées. Constatant que leur pouvoir était ainsi limité, les organisations professionnelles ont accepté que l'Etat prenne directement en charge la gestion des aides au développement agricole.

Une nouvelle réforme est intervenue. L'ADAR a été supprimée et remplacée en 2006 par un compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR) géré par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture, les organisations professionnelles n'ayant plus, en droit, qu'un rôle consultatif à travers une commission spécialisée du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. La prépondérance des représentants de la profession au sein de cette commission est toutefois regrettable. Des personnalités qualifiées plus nombreuses en matière de recherche agronomique, de protection de l'environnement ou de sécurité sanitaire, par exemple, pourraient contribuer à éclairer les orientations de la politique de développement.

Les années 2002 et 2005 ont ainsi été marquées par des conflits qui ont presque paralysé le fonctionnement de l'ANDA puis de l'ADAR et, les réformes ayant été engagées dans la précipitation, les années 2003 et 2006 ont été consacrées à la mise en place de l'ADAR puis du CASDAR. Le traitement des problèmes de fond relatifs aux orientations de la politique du développement agricole a donc pris beaucoup de retard. Dès la fin de 2002, la direction du budget et le comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture défendaient pourtant un dispositif proche de celui finalement adopté en 2006 et l'étape de l'ADAR aurait donc pu être évitée dans la succession des réorganisations.

B - Une gestion plus rigoureuse

1 - Le financement des aides

L'ANDA était financée par l'affectation d'une dizaine de taxes parafiscales sur les produits agricoles et, dans son rapport public de 2000, la Cour avait critiqué la complexité et la fragilité juridique de ce dispositif ainsi que les difficultés de recouvrement de ces taxes. Elle notait aussi que ce mode de financement conduisait l'ANDA à répartir ses aides aux instituts techniques dans une logique de « juste retour » des taxes payées par chaque filière, indépendamment de toute considération d'efficacité.

La création de l'ADAR s'est accompagnée en 2003 d'une réforme du financement des aides au développement agricole avec, conformément aux recommandations de la Cour, le remplacement des taxes parafiscales par une taxe unique sur le chiffre d'affaires des exploitations qui est recouvrée par les services fiscaux.

2 - Les budgets et comptes

L'examen des procédures budgétaires de l'ANDA en 2001 et 2002 a mis en évidence de graves errements. L'association avait ainsi pris l'habitude d'exécuter ses budgets sans attendre l'approbation, nécessaire, des ministres. Elle a payé des subventions à un institut technique sans que son programme de développement ait été agréé, sans qu'une convention ait été signée et alors même qu'un rapport de l'inspection générale des finances avait relevé des irrégularités dans la gestion des actions de développement de cet institut.

Les comptes 2001 et 2002 de l'ANDA présentaient une irrégularité manifeste dans la mesure où ils ne tenaient aucun compte de prélèvements de 11 et 58 M€ sur les réserves de l'ANDA votés en 2001 et 2002 par le Parlement. Les représentants de l'Etat à l'assemblée générale de l'ANDA les ont cependant approuvés sur instruction des ministres pour clore le dossier de l'ANDA sans nouveaux heurts avec la profession.

La création de l'ADAR puis du CASDAR a permis d'adopter des pratiques budgétaires et comptables plus satisfaisantes.

3 - Le contrôle des subventions

Le contenu des conventions passées par l'ANDA avec les bénéficiaires de ses subventions était insatisfaisant et le contrôle de leur exécution était mal assuré. Le directeur de l'ADAR, désigné comme liquidateur de l'ANDA, a ainsi refusé de payer 2,2 M€ sur les soldes des conventions passées par l'ANDA, même si sa fermeté aurait pu être encore plus grande.

Malgré quelques excès de formalisme¹²¹, les dispositions du décret d'octobre 2001 permettaient d'améliorer le contrôle des aides¹²². Elles ont été ensuite assez largement reprises dans les textes réglementaires qui ont accompagné la création de l'ADAR puis du CASDAR et, sous les réserves développées ci-dessous, le contrôle des aides au développement est devenu nettement plus rigoureux.

II - La répartition des aides entre les bénéficiaires

A - Une logique générale d'abonnement aux aides

1 - Les caractéristiques générales de la répartition des aides

La définition du développement donnée par la loi d'orientation agricole de 1999 étant très large, il est nécessaire de définir des priorités avant d'attribuer les aides. Les programmes de développement subventionnés doivent ainsi s'inscrire dans le cadre de contrats d'objectifs passés par l'ADAR puis l'Etat avec l'assemblée permanente des chambres d'agriculture et l'association de coordination des instituts techniques lesquels doivent respecter des priorités nationales. Les contrats d'objectifs et priorités nationales établis par l'ADAR ont été repris par la DGER en 2006 mais, en raison des divergences entre l'Etat et la profession, ces documents sont très généraux. Les orientations nationales n'ont jamais été très contraignantes et la répartition des aides a toujours été fondée, de fait, non sur la nature des projets, mais sur la reconduction des subventions dans une logique de financement pérenne de structures.

121) Comme la décomposition des programmes en plusieurs actions requérant chacune une convention spécifique.

122) Avec par exemple l'obligation de passer un contrat avec les sous-traitants.

Ces aides sont attribuées à trois catégories de bénéficiaires : les chambres d'agriculture, les instituts techniques, pour des montants globalement égaux (40 M€ en 2006), et, plus secondairement (6 M€), les divers « organismes nationaux à vocation agricole ».

La principale inflexion de ces dernières années réside dans une décision prise par l'ADAR, à l'initiative de l'Etat, de consacrer une part de son budget à des appels à projets. En 2004, l'Etat souhaitant porter cette part à 30 % et la profession s'y opposant, le conseil d'administration de l'ADAR l'a fixée à 10 % en 2005 et 20 % en 2006 dans sa délibération sur les priorités du développement agricole. Cependant elle n'était encore que de 10 % dans le budget du CASDAR pour 2006 (10 M€) et n'est que de 12 % dans celui de 2008.

Si on neutralise la part consacrée aux appels à projets, la répartition des aides entre les trois catégories de bénéficiaires et à l'intérieur de chacune de ces catégories est quasiment la même en 2000 et en 2006. Les variations notables ont surtout résulté du souci de répondre aux sollicitations pressantes et peu justifiées de certaines filières au profit de leur institut ou de relever la dotation des plus petits organismes, dans les deux cas en invoquant les difficultés financières des bénéficiaires.

En 2006, 7 M€ ont certes été consacrés au financement des pôles d'excellence rurale. Cette innovation est discutable, le financement de ces pôles relevant de la politique de développement rural avec laquelle la confusion est ainsi entretenue. De plus, cette aide est exceptionnelle, car elle a été attribuée par prélèvement sur le surplus des produits de liquidation de l'ADAR.

2 - Le cas particulier des organismes nationaux à vocation agricole

Depuis l'époque de l'ANDA, des aides au développement agricole sont attribuées à un même groupe « d'organismes nationaux à vocation agricole » dans des conditions dérogatoires aux procédures d'attribution de ces aides. Contrairement aux instituts techniques et aux chambres d'agriculture, leurs projets ne sont pas coordonnés par des contrats d'objectifs passés avec leurs « têtes de réseau » et ne donnent pas lieu à une expertise indépendante. Leurs actions sortent parfois du champ du développement agricole (par exemple, aides attribuées pour améliorer la gouvernance des coopératives agricoles, assurer des services de remplacement ou faciliter l'installation des jeunes agriculteurs).

Outre la coopération agricole, ces organismes nationaux sont depuis très longtemps constitués des mêmes huit associations ou fédérations d'associations, dont trois ont les mêmes membres que le

conseil de l'agriculture française, alors même que d'autres structures pourraient être aidées.

La Cour considère que les aides attribuées à ces organismes devraient être beaucoup plus sélectives et reposer sur une expertise indépendante de leurs projets. Elle prend acte de l'intention du ministre d'étudier cette dernière recommandation.

B - Des aides particulières critiquables en 2006

1 - Les appels à projets

Les dossiers des organismes répondant aux appels à projet sont examinés par un jury indépendant qui propose au ministre de l'agriculture une liste de lauréats. L'appellation « jury » est ambiguë dans la mesure où cet organe n'est pas souverain. Sa composition est tenue secrète pour éviter les pressions, ce qui est compréhensible, mais discutable sur le plan des principes.

A la suite de l'appel à projets de 2006, le ministre de l'agriculture a retenu 28 projets, pour un montant total de subventions de 9,6 M€ dont trois ne figuraient pas sur la liste proposée par le jury. L'un d'eux était certes le mieux classé par le jury parmi les candidats éliminés mais les deux autres étaient beaucoup plus mal classés. De plus, ces trois projets ont bénéficié d'une subvention de 1 M€ce qui a entraîné une réduction de plus de 5 % des subventions accordées aux autres lauréats pour respecter la dotation budgétaire alors que le jury considérait qu'une réfaction de plus de 3 % pourrait remettre en cause l'équilibre financier de leurs projets.

2 - Les subventions accordées aux syndicats

Si les syndicats d'exploitants reçoivent désormais, en fonction de leurs résultats aux élections consulaires, des subventions inscrites au budget de l'Etat (programme « gestion durable de l'agriculture »), ils peuvent aussi recevoir des aides du CASDAR pour des projets de développement.

C'est ainsi que le Centre National des Jeunes Agriculteurs a déposé un dossier en réponse à l'appel à projets pour 2006, mais qu'il a été classé au dernier rang par le jury. Le ministre de l'agriculture a néanmoins agréé ce projet, en sus des trois autres évoqués ci-dessus, et lui a attribué une subvention de 260 000 € par un arrêté spécifique du 11 décembre 2006, en dehors de la procédure des appels à projets et sans autre avis technique que celui, négatif, du jury de l'appel à projet.

Ce projet, très imprécis selon ce jury, a pour objet de financer la création d'un observatoire national de la création et de la transmission des exploitations agricoles, ce qui devrait relever de la politique de développement rural. De plus, si une base de données sur l'installation des agriculteurs peut présenter en elle-même un intérêt, il n'est pas pour autant souhaitable d'en confier la réalisation à une organisation syndicale, surtout dans des conditions aussi peu transparentes.

III - L'efficacité de la politique de développement agricole

A - Une politique mal évaluée et des indices d'inefficacité

L'efficacité des aides au *développement agricole* n'a jamais été vraiment évaluée. Des instances d'évaluation ont été mises en place avec la création de l'ADAR mais elles n'ont pas eu le temps de réaliser des travaux approfondis. L'imprécision des objectifs visés à travers ces aides est un obstacle à leur évaluation, de même que la très grande proximité entre ces objectifs et ceux de la politique de *développement rural* qui mobilise des moyens bien plus importants. Ces difficultés se reflètent dans le choix des quatre indicateurs du programme « développement agricole et rural » du budget de l'Etat : deux ne sont pas pertinents et deux pourraient être fusionnés¹²³. Sous ces réserves, les éléments d'information disponibles permettent quelques constats.

Les enjeux du développement agricole ont beaucoup évolué. Les préoccupations relatives à l'environnement, à la qualité des produits ou à la sécurité sanitaire se sont ainsi ajoutées à l'amélioration des rendements. Les organismes en charge du développement se sont mobilisés tardivement et parfois avec réticence sur ces nouveaux enjeux. Les conflits entre les membres de l'ANDA dans les années 2000 à 2002 ont d'ailleurs souvent porté sur la prise en compte de ces nouvelles priorités dans la distribution des aides au développement.

L'abandon par l'Etat de ses prérogatives en matière de définition des objectifs du développement agricole jusqu'à 2001 a aussi eu pour effet que le développement s'est éloigné de l'enseignement et de la recherche. Le ministère de l'agriculture s'efforce depuis lors de les rapprocher et des progrès importants ont été faits en ce sens, mais il faudrait aller encore plus loin.

123) Leur révision a été annoncée par le ministre de l'agriculture à la Cour pour 2009.

Les aides au développement agricole sont attribuées surtout aux chambres d'agriculture et aux instituts techniques qui sous-traitent largement la réalisation de leurs programmes à d'autres structures. Le champ des organismes intervenant dans le domaine du développement ne s'arrête cependant pas là. Il y a depuis très longtemps un foisonnement d'organismes faisant du développement agricole, en général avec des ressources publiques¹²⁴. Celles-ci sont d'origines multiples : aides au développement agricole du CASDAR mais aussi subventions du CNASEA (notamment aux ADASEA), taxes affectées aux chambres d'agriculture, contributions volontaires obligatoires¹²⁵ prélevées au profit des instituts techniques, subventions des offices et des collectivités territoriales etc. Les risques d'incohérence des programmes ou de double financement des mêmes projets ne sont pas négligeables.

L'ANDA avait été créée en 1966 dans le but de coordonner leurs interventions, mais n'y est jamais vraiment parvenue. Finalement, les agriculteurs peuvent se voir proposer sur les mêmes sujets des conseils contradictoires de plusieurs organismes qui se font concurrence pour obtenir des fonds publics.

B - De nouvelles réformes souhaitables

Dans le reste de l'Europe, le développement agricole est de plus en plus souvent une activité privée et concurrentielle avec paiement par les agriculteurs des conseils qui leur sont donnés. A défaut de suivre cette voie qui a des avantages non négligeables, il conviendrait, comme y invite le Conseil économique et social dans son avis du 14 février 2007, de reposer la question des objectifs de cette politique et de l'organisation et des moyens à mettre en place pour les atteindre.

La Cour s'interrogeait en 2000 sur « la légitimité de l'ANDA à constituer un lieu de transit obligatoire de la totalité des fonds qui lui sont actuellement affectés » et cette interrogation reste pertinente à l'égard du CASDAR. La source de cette légitimité est parfois trouvée dans la redistribution entre les instituts et entre les chambres opérée par un système d'aides nationales. Il n'existe cependant aucune mesure de cette redistribution pour les aides au développement agricole. Le schéma suivant, dont l'impact sur la répartition des ressources entre régions et filières reste à établir, pourrait en conséquence être envisagé :

124) Certaines de ces ressources proviennent des agriculteurs eux-mêmes comme la taxe sur leur chiffre d'affaires qui alimente le CASDAR mais il s'agit bien de prélèvements rendus obligatoires par l'Etat dans un but d'intérêt général, donc de ressources publiques.

125) Voir le rapport public de la Cour de février 2007.

- l'Etat étant mal placé pour définir des politiques territoriales, les subventions du CASDAR aux chambres d'agriculture pourraient être remplacées par l'affectation directe à celles-ci du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations dans leur région ;
- la recherche appliquée à chaque filière relevant plutôt d'un financement professionnel, les subventions du CASDAR aux instituts pourraient être remplacées par des cotisations volontaires obligatoires ;
- les aides du CASDAR (ou d'un programme de la mission agriculture) seraient alors recentrées sur des projets innovants, en lien avec la recherche et l'enseignement ou dont les enjeux dépassent le champ d'une région ou d'une filière¹²⁶, sélectionnés sur appel d'offres. Des aides pourraient être aussi apportées pour faciliter une restructuration des organismes de développement.

L'évolution de la nomenclature budgétaire de l'Etat va dans ce sens. Si le CASDAR était en 2006 une mission avec un seul programme, deux programmes ont été distingués en 2007 : le premier regroupe les aides aux chambres et instituts et le second les subventions attribuées dans le cadre d'appels à projets.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au bout de sept ans et après trois réformes, les recommandations faites par la Cour en 2000 ont été pour la plupart suivies d'effet. L'Etat a ainsi repris en main, malgré de nombreuses difficultés, la gestion des aides au développement agricole et l'a nettement améliorée.

Toutefois, dans le cadre institutionnel actuel, des progrès sont encore possibles. La Cour recommande en particulier de revoir la répartition des aides et d'augmenter la part des subventions versées sur appels à projets, au moins jusqu'à 20 %. Elle recommande aussi de renforcer l'expertise technique dans les procédures de sélection des dossiers et d'attribution des aides, notamment pour ce qui concerne les « organismes nationaux à vocation agricole ».

La Cour considère en outre que, après avoir clairement distingué les prestations qui relèvent de financements privés et publics, l'Etat doit désormais se donner une véritable politique du développement agricole avec des objectifs clairs, distincts de ceux des autres politiques agricoles, et en évaluer les résultats. Cette politique ne sera vraisemblablement efficace que s'il recentre ses interventions sur le soutien de projets que ni les acteurs locaux ni les filières ne peuvent correctement prendre en charge.

126) Les subventions aux ONVA ne subsisteraient que si elles répondent à ces conditions.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

** Dans la partie « I – A – Une longue et difficile reprise en main par l'Etat », la Cour considère, à propos de la commission technique spécialisée pour le développement agricole et rural, créée au sein du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, que « la prépondérance des représentants de la profession au sein de cette commission est toutefois regrettable ».*

Sans écarter l'idée avancée par la Cour d'un élargissement de la commission à des personnalités qualifiées, je considère particulièrement nécessaires le dialogue, l'échange et la concertation avec l'ensemble des familles du développement agricole représentées au sein de la commission. Elle fait de ce dialogue un facteur-clef de la qualité des programmes et de leurs capacités à orienter les pratiques dans un sens concret et opérationnel.

Il est à préciser en outre que la composition de la commission est fixée par décret. Celle-ci, émanation directe du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO), ne peut que rester proche du conseil dans sa composition.

** Dans la partie « II – A- 1 – Les caractéristiques générales de la répartition des aides », la Cour fait état, pour la répartition des aides sur la période 2000 à 2006, de « sollicitations pressantes et peu justifiées de certaines filières au profit de leur institut ».*

Des actions de fond ont été engagées au cours de l'année 2006 sous la forme d'actions d'accompagnement, pour mener des restructurations lourdes au sein de plusieurs structures de développement. Peuvent être cités à cet égard le regroupement de l'Institut technique de la vigne et du vin et l'Établissement national technique pour l'amélioration de la viticulture (ENTAV) au sein du nouvel institut français de la vigne et du vin, ainsi que la reprise d'une partie des activités du centre technique de la salaison, de la charcuterie et des conserves de viande (CTSCCV) par l'Institut technique du porc (ITP), pour constituer à cette occasion l'Institut de la filière du porc (IFIP) qui prend en charge l'ensemble des actions de recherche de la filière.

Par ailleurs, des menaces de crises sanitaires ont amené à financer en 2006 des actions complémentaires, notamment en direction de l'Institut technique de l'aviiculture (ITAVI)

** Dans la partie « II- B- 1 – Les appels à projets », la Cour souligne que le « le jury considérerait qu'une réfaction de plus de 3 % (dans les demandes de financement) pourrait remettre en cause l'équilibre financier de leurs projets ».*

Le jury, composé d'experts scientifiques et techniques, n'a pas pour objet de fournir à l'administration des avis d'ordre économique et financier. Ces aspects du traitement des dossiers de candidature relèvent en effet directement des services de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère, au titre de sa mission de gestion administrative et financière des programmes éligibles au compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural ».

Par ailleurs, il est de pratique courante dans les appels à projets sur des activités de recherche et de développement, de revoir à la baisse les demandes financières des porteurs de projet. Ainsi, l'agence nationale de la recherche ou l'Union européenne opèrent-elles assez couramment des réductions de l'ordre de 15 à 20 % sur les financements qui leur sont demandés.

** Dans la partie « II- B- 2- Les subventions accordées aux syndicats », la Cour ne juge pas souhaitable de confier le projet d'un observatoire national de la création et de la transmission des exploitations agricoles à une organisation agricole.*

Il convient de souligner la nécessité de disposer d'un observatoire national de la création et de la transmission des exploitations. En effet, l'autorité publique ne détient des données que sur les exploitations aidées et la conduite de la politique publique impose de disposer de l'exhaustivité des données.

De plus, jusqu'à présent, les données n'étaient disponibles qu'à l'échelon départemental alors que cette base de données est nationale et qu'elle sera accessible via Internet à tous les acteurs de l'installation.

Suite aux observations de la Cour, je m'engage à veiller à la qualité et à la transparence de ces données dont l'utilité est avérée.

Par ailleurs, ce dossier a pu, comme certains d'autres, être desservi face à un jury en raison de son caractère plus socio-économique que strictement scientifique et technique. Néanmoins, le Centre national des jeunes agriculteurs a été le seul à proposer un projet.

On notera enfin que la critique formulée par le jury, concernant le caractère peu concret des modalités de mise en œuvre du projet, s'avère largement infirmée par le travail de partenariat réalisé depuis la fin de l'année 2006 et par la remise en juillet 2007 d'un rapport intermédiaire détaillant l'ensemble des actions engagées par les nombreux partenaires du projet.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La Cour constate que la reprise en main par l'Etat des aides au développement agricole, qui s'est notamment traduite par la création du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR), a permis une nette amélioration de la gestion des aides. Elle formule toutefois des critiques et des recommandations qui appellent les observations suivantes.

Sur le champ et les objectifs de la politique de développement agricole

Le souci de la Cour de bien distinguer, d'une part, le développement agricole, qui recouvre essentiellement des programmes de recherche appliquée à l'agriculture et la diffusion des connaissances tirées de ces recherches, et d'autre part, le développement rural, qui fait l'objet d'aides cofinancées par l'Union européenne et l'Etat et payées par le CNASEA, apparaît particulièrement bienvenu compte tenu de la relative confusion des objectifs et du foisonnement d'organismes faisant du développement agricole à partir de ressources publiques d'origines diverses.

La comparaison avec les autres pays d'Europe où, comme le souligne la Cour, le développement agricole tend à devenir assez largement une activité privée et concurrentielle, doit au minimum conduire à une clarification des objectifs de la politique de développement agricole et à l'identification précise des prestations qui paraîtront devoir continuer à relever de financements publics.

Sur l'efficacité des aides au développement agricole et la rationalisation des financements publics

La clarification du champ et des objectifs de la politique de développement agricole doit permettre de renforcer et d'améliorer l'évaluation de son efficacité qui, comme le relève la Cour, est aujourd'hui insatisfaisante. La révision des indicateurs du programme « Développement agricole et rural », annoncée par le ministre de l'agriculture pour 2009, est effectivement nécessaire.

Par ailleurs, la clarification des champs d'intervention des différents financeurs du développement agricole apparaît indispensable pour prévenir les risques d'incohérence des programmes ou de double financement des mêmes projets, mis en évidence par la Cour. Il est effectivement souhaitable de recentrer les interventions de l'Etat sur le soutien de projets que ni les acteurs locaux ni les filières ne peuvent correctement prendre en charge. Le schéma proposé par la Cour, consistant à affecter directement aux chambres d'agriculture le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles de leur région et à remplacer par des cotisations volontaires obligatoires les subventions du CASDAR aux instituts techniques propres à chaque filière, constitue à cet égard une piste qui mérite d'être explorée.

Sur la répartition des aides entre les bénéficiaires

La clarification des objectifs et la définition des priorités de la politique de développement agricole doivent permettre une attribution des aides beaucoup plus sélective, en rupture avec la logique d'abonnement aux aides dénoncées par la Cour. L'augmentation de la part des subventions versées sur appels à projets et le renforcement de l'expertise technique dans les procédures de sélection des dossiers, doivent ainsi constituer des objectifs prioritaires, avant même toute évolution du cadre institutionnel.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « JEUNES AGRICULTEURS »

La Cour des Comptes déclare que le dossier du CNJA (dont la dénomination nouvelle est Jeunes agriculteurs depuis 2002) a été classé au dernier rang par le jury de l'appel à projets, or, jamais ce point n'a été porté à notre connaissance. Jeunes Agriculteurs s'étonne donc de voir apparaître une telle mention qu'il juge négative et de nature à porter préjudice à son image, surtout dans un document destiné à être rendu public.

Je vous saurai gré de bien vouloir retirer cette observation.

Vous considérez que le dossier relève du développement rural, or le sujet porte exactement sur les enjeux d'avenir de l'agriculture (l'installation et la transmission). Il est donc justifié que le financement provienne du développement agricole et rural.

L'attribution de cette subvention me semble être faite de façon transparente puisque l'ensemble des acteurs impliqués dans les politiques publiques liées à l'installation et à la transmission des exploitations agricoles (CLPA des ADASEA, ministère de l'agriculture et de la pêche, APCA, MSA, FNSAFER, GIE des ADASEA, CNASEA), membres du comité de pilotage du projet, avaient connaissance du dépôt de ce dossier et se réunissent dans le cadre des comités de pilotage.

Je tiens en outre à vous démontrer l'intérêt de ce dossier, dont la mise en oeuvre très rapide me semble à cet égard exemplaire. En effet, plus de 80 structures départementales techniques assurent la mobilisation de l'ensemble des données.

Il s'agit d'un dossier qui s'intègre parfaitement dans les objectifs du Programme National de Développement Agricole et Rural qui mentionnent de manière sans équivoque dans ses « Enjeux et Priorités », « l'accompagnement à la transmission » et « l'accompagnement de l'installation ».

Cette base de données permettra de faire des propositions concrètes pour la formation et l'exploration de nouvelles propositions pour l'installation des jeunes et la transmission des exploitations à travers des dynamiques collectives. C'est un réel outil d'amélioration des connaissances disponibles et surtout d'aide à la décision pour des agriculteurs, futurs agriculteurs et des structures parties prenantes au développement agricole.

La mise en oeuvre est très rapide à travers toutes les ADASEA départementales et je vous fais parvenir le compte-rendu intermédiaire du projet envoyé début juillet 2007, avec la totalité des fiches techniques et de mise en oeuvre. Je vous informe également qu'un site Internet provisoire, en cours d'élaboration, fait état de cet observatoire (www.adasea.net).
