



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

COMITÉ PERMANENT DE COORDINATION DES INSPECTIONS
251 rue de Vaugirard 75732 PARIS CEDEX 15

R A P P O R T
S U R
L E S M I S S I O N S D E S
A D A S E A

Établi par :

Louis LAUGA
Inspecteur général de l'agriculture

Pierre ROBERT
Ingénieur général du génie rural, des eaux
et des forêts

Jean-Paul NARJOLLET
Ingénieur général du génie rural, des eaux et
des forêts - coordonnateur

Christine ROEGEL
Inspectrice générale de la santé publique
vétérinaire

date : 31 mars 2006

Rapport N° CGGREF : 2424
N° COPERCI : 133

SOMMAIRE

	Page
I - AVANT PROPOS	3
1. RAPPEL HISTORIQUE	3
II - LE STATUT DES ADASEA.....	4
1. L'ARTICLE L313-3 DU CODE RURAL	4
2. L'ARTICLE R313-18 DU CODE RURAL	4
III - CONSTAT	5
3.1. LES ACTIVITES	5
3.1.1. MISSION DE SERVICE PUBLIC	6
3.1.2. PRESTATIONS DANS LE SECTEUR CONCURRENTIEL	7
3.2. FONCTIONNEMENT DES ADASEA	8
3.2.1. STATUT JURIDIQUE.....	8
3.2.2. TUTELLES DES ADASEA	8
3.2.2.1. LA TUTELLE OFFICIELLE ET REGLEMENTAIRE, QUI EST ASSUREE PAR LE CNASEA	10
3.2.2.2. LA TUTELLE TECHNIQUE DE PROXIMITE, QUI EST ASSUREE PAR LES DDAF	11
3.2.2.3. LA TUTELLE PROFESSIONNELLE DES OPA (SYNDICALISME MAJORITAIRE, CHAMBRE D'AGRICULTURE)	12
3.2.3. FINANCEMENTS ET SITUATION FINANCIERE DES ADASEA.....	12
3.2.4. LE PERSONNEL DES ADASEA	14
3.2.5. STRUCTURATION DES ADASEA	14
IV - PROPOSITIONS	15
4.1. POSITIONNEMENT DES ADASEA.....	15
4.2. LE SERVICE PUBLIC EN ADASEA	15
4.3. LES ACTIVITES MARCHANDES DES ADASEA	16
4.4. LE FINANCEMENT DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC.....	16
4.5. TUTELLE DES ADASEA.....	17
4.6. L'EVALUATION DES ADASEA	18
4.7. L'EVOLUTION ORGANISATIONNELLE DES ADASEA	18
4.8. LE RESEAU DES ADASEA	19

I - AVANT PROPOS

. Rappel historique

La loi d'orientation agricole de 1960 et la loi complémentaire de 1962 ont apporté une réponse aux attentes du monde agricole. Elles répondaient aussi à un choix politique dicté par la nécessité de moderniser l'économie française. Il faut situer la politique des structures et les instruments de sa mise en œuvre dans l'ensemble des réformes dont la philosophie a été clairement exprimée par Michel Debré dans son discours devant l'Assemblée Nationale le 26 avril 1960. Il déclarait : « *l'orientation de l'agriculture française pour une génération et même davantage est un problème politique, car il touche :* »

1/ l'avenir économique, l'agriculture devant devenir un élément important de la balance des comptes ;

2/ l'avenir social, l'agriculture devant s'adapter à une France appelée à devenir une puissance industrielle ;

3/ l'avenir moral et sentimental, car il y a un sens particulier de l'amour national dans la valeur et la prospérité de la terre française ».

Les réformes de l'agriculture s'inscrivaient dans une mutation de l'économie française, au sein du Marché Commun.

La loi du 8 avril 1962 a créé le Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles (FASASA), dont les crédits, inscrits au ministère de l'Agriculture, étaient destinés à financer l'ensemble des interventions prévues en faveur de l'aménagement des structures des exploitations agricoles. A cette époque les interventions étaient confiées pour partie au ministère de l'agriculture et pour partie à des organisations professionnelles : l'Association Nationale de Migration et d'Etablissement Rural (ANMER) et l'Association Nationale pour les Mutations Professionnelles en Agriculture (AMPRA).

Le FASASA visait à :

- inciter les agriculteurs âgés à libérer les terres qu'ils occupaient en leur octroyant une IVD (indemnité viagère de départ) ;
- favoriser par des bourses de formation la mutation professionnelle des agriculteurs en surnombre - c'était le rôle de l'AMPRA (association nationale pour la mutation professionnelle des adultes ruraux), organisme mixte entre les pouvoirs publics et les organisations agricoles ;
- maintenir sur leurs exploitations grâce à des aides les agriculteurs des zones « déshéritées » dont la présence était jugée indispensable.

Par ailleurs, une action était menée par l'ANMER (association nationale pour les migrations et l'établissement rural) pour faciliter le transfert d'agriculteurs de régions surpeuplées vers des régions sous-peuplées.

L'AMPRA, association gérée par les organisations agricoles, les syndicats ouvriers et les milieux patronaux, a connu des dissensions internes qui ont paralysé son action. Cette situation entraîne la disparition de l'AMPRA et de l'ANMER et la création du CNASEA, le 1^{er} janvier 1967.

Le CNASEA, géré par un conseil d'administration paritaire (Etat-profession) se voit confier la gestion des Indemnités Viagères de Départ (IVD), des mutations professionnelles, migrations rurales, etc...

Depuis 1970 ses actions se sont diversifiées : lui ont été confiés successivement la gestion des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF), le paiement de la Dotation Jeune Agriculteur (DJA), enfin des interventions dans les actions de modernisation des exploitations agricoles comme les plans de développement.

Pour conduire ces actions (OGAF, DJA, plans de développement), le CNASEA s'appuie sur des associations départementales liées au syndicalisme agricole.

Crées en 1967, les ADASEA (Associations départementales d'aménagement des structures des exploitations agricoles), exercent une mission de service public sous « le contrôle du CNASEA et des DDAF ».

Face aux contraintes budgétaires et aux nouveaux besoins des agriculteurs, une meilleure coordination de l'action des différents acteurs s'impose en vue d'utilisation optimale des moyens financiers et des ressources humaines.

II - LE STATUT DES ADASEA

1. L'article L313-3 du Code rural

Cet article stipule que « le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles a pour objet d'assurer, dès lors que la mission lui en est confiée par décret ou dans le cadre d'une convention, la mise en œuvre, pour le compte de l'Etat, de l'Union européenne, des collectivités territoriales ou de toute autre personne morale chargée d'une mission de service public, d'aides publiques et d'actions d'accompagnement concourant :

a) à l'aménagement et la modernisation des structures des exploitations agricoles, au développement et à l'aménagement rural et à la protection de la nature.

Les actions relevant de l'alinéa précédent sont mises en œuvre en tant que de besoin, avec le concours d'organismes professionnels agréés par le ministre chargé de l'agriculture et conventionnés ».

2. L'article R313-18 du Code rural

Cet article précise que « dans les régions et les départements où il n'estime pas nécessaire, pour la bonne exécution des actions dont il est chargé, de les mettre lui-même en œuvre, **le centre peut**, par des **conventions** approuvées par le ministre de l'agriculture, **confier la responsabilité de l'exécution à l'échelon local de certaines de ces actions à des organismes** ou, le cas échéant, à des services spécialement constitués à cet effet par des organisations, syndicats et établissements professionnels et familiaux agricoles et ruraux ; ces organismes et services devront avoir été **agréés sur proposition du centre par le ministre de l'agriculture**, après approbation, s'ils relèvent du droit privé, de leur statuts et, dans le cas contraire, de leur organisation.

Ces organismes et services **devront s'engager notamment à se conformer** pour l'exécution de ces actions aux instructions du centre, à observer et à faire observer par leurs agents les obligations inhérentes au service public, à tenir compte, sans distinction d'origine, des besoins de tous les intéressés, à subordonner le recrutement d'un personnel rémunéré à l'absence d'opposition du centre, à modifier leurs statuts au cas où une évolution de la réglementation rendrait cette modification nécessaire, à se soumettre, en ce qui concerne l'exécution du service public, à tout contrôle administratif et financier. Sauf dispositions contraires d'un arrêté concerté du ministre de l'agriculture et du ministre

chargé du budget, lesdits organismes et services ne pourront pas procéder au paiement direct aux agriculteurs des aides provenant des subventions de l'Etat ».

C'est dans ce contexte qu'ont été créées les ADASEA qui sont des associations au titre de la loi de 1901 dont les statuts ont été approuvés par le CNASEA, composées d'organisations professionnelles agricoles représentatives et d'OPA spécialisées (CRCA, MSA, SAFER notamment).

Dans 84 départements, elles ont été constituées et agréées, dans 3 départements le CNASEA a délégué par convention à d'autres organismes, aux chambres d'agriculture dans le 68 et 90, à l'ODARC en Corse.

Dans les départements de Dordogne et de Gironde, le CNASEA s'est constitué en service départemental.

III - CONSTAT

3.1. Les activités

En application des textes réglementaires et sous la tutelle du CNASEA, les ADASEA ont développé des activités dans deux champs différents et complémentaires : le service public et les activités d'appui et de conseils dans le secteur concurrentiel. Cette évolution résulte à la fois de l'évolution des politiques publiques (création de certaines et abandon d'autres) et des besoins exprimés par les agriculteurs. Elles ont dans ce cadre fait preuve d'une grande adaptabilité et réactivité ce qui n'est contesté par personne.

□ Malgré l'élévation du niveau de formation des agriculteurs, la complexité des textes et des procédures rendent nécessaire le maintien, voire le développement, de services aux agriculteurs . Les agriculteurs ont plus que jamais besoin d'un service traduisant en langage opérationnel des textes généralement longs et compliqués.

□ Les ADASEA sont des outils de proximité qui ont rendu et rendent des services dans le domaine de l'information et de l'appui aux agriculteurs (et aux candidats au métier) à des périodes cruciales de leur vie professionnelle. Elles possèdent un véritable savoir faire dans les domaines administratifs et réglementaires. Par ailleurs, les ADASEA remplissent au profit des DDAF des missions de pré-instruction et quelquefois plus en fonction du contexte local.

□ Les ADASEA ont connu de fortes évolutions en ce qui concerne leurs métiers et ceci en parallèle avec les politiques publiques et les procédures en découlant. Elles ont sans conteste fait preuve d'adaptabilité et de réactivité et leurs relations avec les DDAF sont bonnes.

□ L'abandon de certaines procédures (OGAF, OLAE...) et l'évolution d'autres (CTE, CAD) ont eu pour conséquences :

- des difficultés financières pour pratiquement toutes les ADASEA ;
- le développement par les ADASEA de services dans le secteur marchand et concurrentiel pour valoriser des compétences nouvellement acquises (cartographie par exemple). Cette politique encouragée par le CNASEA notamment au travers de la fourniture d'outils spécifiques a eu entre autres comme effet :

* une confusion entre service public et services marchands ;

* une concurrence avec d'autres acteurs notamment les chambres d'agriculture (cf. rapport PORITY).

3.1.1. Mission de service public

La notion de service public fixée par la convention CNASEA/ADASEA de 1967 a été précisée par la note du CNASEA d'octobre 2004 (le service public en ADASEA – les activités facturées). Le périmètre est très large et les limites entre service public et services du secteur marchand restent fréquemment floues.

Selon les textes précités, il s'agit des missions confiées aux ADASEA par le CNASEA dans le cadre de conventions approuvées par le ministère de l'agriculture et qui vise :

L'information des candidats aux aides

Cette information peut être assurée collectivement ou individuellement, elle s'adapte au contexte local et est personnalisée en fonction des types de projet.

L'instruction ou pré-instruction des dossiers

C'est la fonction qui apparaît la plus délicate à définir, elle consiste dans son principe à vérifier, avant transmission pour décision à l'administration l'éligibilité d'une demande d'aide à une réglementation. Cela comprend aussi la saisie des dossiers sur les systèmes informatiques du CNASEA ou du MAP. Entre la simple vérification des pièces présentes dans le dossier (complétude) et une instruction plus poussée allant jusqu'à la présentation du dossier en CDOA, la place du « curseur » entre la pré-instruction par l'ADASEA et le début de l'action administrative de la DDAF n'est pas déterminée et les situations que nous avons pu analyser sont très différentes. Selon le cas, les dossiers fournis et pré-instruits par l'ADASEA sont pris en compte tels quels par l'administration ou totalement revérifiés.

Le suivi des dossiers

Il s'agit en principe de tâches essentiellement administratives, liées à la vie du dossier de demande d'aide : pièces justificatives, relances, avenants éventuels.... Par ailleurs la notion de suivi technico-économique et d'accompagnement que proposent désormais plusieurs ADASEA relève du service marchand (l'usage du même terme pour des missions différentes prête à confusion).

La production de statistiques et les autres services rendus aux partenaires départementaux

Certaines tâches particulières ont été confiées aux ADASEA notamment dans le cadre du renouvellement des générations, on citera entre autre l'animation du répertoire à l'installation. Ces tâches sont parfois cofinancées par des collectivités territoriales.

Au-delà des missions déléguées au titre du Code rural (le « cœur » de métier) d'autres missions financées sur des fonds publics sont désormais aussi exercées par certaines ADASEA, au profit de collectivités territoriales, essentiellement dans le domaine de l'aménagement du territoire (diagnostics territoriaux...) ou projets collectifs environnementaux. Bien qu'on ne puisse pas les définir comme des services marchands à proprement dit, ces nouvelles missions s'exercent dans un contexte concurrentiel, notamment avec d'autres organisations professionnelles agricoles.

□ **Le concept de service public a connu de profondes transformations**

Les politiques publiques ont évolué, comme le contexte dans lequel les ADASEA assurent leurs missions. A l'origine, il y avait quasi « fusion » entre l'intérêt général et le service qui était apporté à l'agriculteur.

Dans l'instruction d'un dossier, l'ADASEA doit désormais faire preuve, à la fois, de compétence et d'indépendance.

En effet, dans l'instruction de l'éligibilité d'une demande d'aide, il faut désormais tenir compte d'autres facteurs auxquels l'adhésion des OPA n'est pas forcément évidente (place du syndicalisme non majoritaire, expression des nouvelles attentes sociétales, place de l'agriculture dans le monde rural et la société).

Il ressort de nos entretiens que la compétence des ADASEA est bien reconnue mais que des problèmes d'indépendance peuvent intervenir. Une clarification des rôles des uns et des autres (entre l'administration et l'ADASEA ou l'ODASEA, mais aussi entre les acteurs agricoles et ruraux) est nécessaire. Une charte d'éthique et une démarche qualité s'imposent.

□ **Les missions de service public confiées aux ADASEA ne concernent pour l'instant que des missions relevant du secteur agricole**

Toutefois certaines ADASEA tentent des actions dans des secteurs non agricoles. Cette situation met en exergue la différence de périmètre entre le CNASEA et les ADASEA.

3.1.2. Prestations dans le secteur concurrentiel

□ **Ce sont les services que l'on qualifie de marchands et qui se situent hors du champ conventionné dans le cadre du Code rural**

Ces missions représentent dans leur ensemble environ (50 %) de l'activité des ADASEA et sont constituées de prestations commerciales pour le compte des agriculteurs (études économiques en particulier), des collectivités et d'autres partenaires locaux. Elles sont fortement valorisées et encouragées dans le cadre du réseau des ADASEA.

Elles ont été développées tant en raison de besoins de recherche de financements qu'en lien avec des compétences particulières qui ont été développées et qui répondent à des besoins nouveaux, en particulier, des collectivités, notamment pour tout ce qui concerne la connaissance et la gestion des territoires. Il convient de préciser que ces « nouvelles activités » ont été fortement encouragées par le CNASEA dans le cadre d'une évolution tendant à faire des ADASEA des structures au service de la ruralité.

Ces activités « marchandes » posent plusieurs questions :

- au plan concurrentiel vis à vis d'autres acteurs notamment les chambres d'agriculture ;
- au plan de l'interdépendance entre agents prestataires de services marchands et instructeurs dans le cadre du service public ;
- au plan économique, toutes les activités marchandes ne dégagent pas des marges suffisantes et se pose la question du croisement des financements.

□ La concurrence

Les prestations marchandes s'exercent en concurrence essentiellement avec les chambres d'agriculture. Dans certains départements, des accords ont été établis en vue d'une répartition des tâches voire d'une certaine forme de sous-traitance. Les organismes chargés de comptabilité comme les centres de gestion ou les cabinets privés interviennent également sur les mêmes créneaux.

Il apparaît que les missions marchandes s'exercent pour certaines d'entre-elles dans des conditions de concurrence que l'on peut qualifier de déloyales dans la mesure où elles s'exercent :

- avec des outils fournis gratuitement par le CNASEA dans le cadre des missions de service public sensu stricto ;
- pour certaines d'entre elles en prolongement direct de la mission de service public, par exemple lors de la constitution des dossiers individuels de demande d'aide dont l'ADASEA elle même est ensuite chargée de la pré-instruction. Cette situation contestable a fait l'objet d'une charte citée plus haut qui doit assurer la séparation des missions de service public de celles à vocation commerciale ;
- sur un public « captif » même s'il n'est pas forcément captif dès le départ, un certain nombre de services vendus le rendent captif notamment lorsque des logiciels « maison » (cartographie...) incompatibles avec ceux d'autres prestataires potentiels sont utilisés.

3.2. Fonctionnement des ADASEA

3.2.1. Statut juridique

Les ADASEA sont des associations loi 1901, ayant passé une convention avec le CNASEA pour mettre en œuvre, à l'échelon départemental, des actions agricoles dont l'établissement est chargé.

Chaque ADASEA est administrée par un conseil d'administration constitué pour l'essentiel de représentants des principales Organisations Professionnelles Agricoles. Des représentants du milieu associatif local ou des collectivités territoriales siègent dans quelques cas aux conseils d'administration.

3.2.2. Tutelles des ADASEA

Les ADASEA, présentes dans la plupart des départements, assurent des missions de service public déléguées par le CNASEA dans le domaine agricole et réalisent fréquemment d'autres missions dans le secteur marchand concurrentiel pour le compte des agriculteurs ou de divers organismes locaux.

Les ADASEA réalisent leurs missions dans le cadre de conventions déjà anciennes, établies selon un modèle type datant de 1967, en application du décret n°66-957 du 22/12/1966 portant création du CNASEA et fixant ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

Dans l'accomplissement de leurs missions de service public au quotidien, les ADASEA sont en étroite relation avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt mais sans formalisation

particulière, à quelques exceptions près, quant aux rôles et responsabilités respectifs des uns et des autres.

Depuis l'agrément du CNASEA comme organisme payeur du règlement de développement rural en octobre 2000, ce fonctionnement tripartite CNASEA-ADASEA-DDAF n'est pas réglementairement sécurisé. La convention récente signée le 20 décembre 2004 entre le MAAPR et le CNASEA, relative à la délégation de missions relevant de la fonction d'organisme payeur, n'a que partiellement régularisé la situation, en déléguant aux services déconcentrés certaines fonctions du CNASEA, mais en ne traitant ni du rôle ni de la place des ADASEA dans le dispositif.

Les nouveaux règlements communautaires concernant la mise en œuvre de la programmation 2007-2013 de développement rural prévoient l'instauration d'une autorité de gestion aux fonctions bien séparées de celles de l'organisme payeur. Ces dispositions nécessitent que soient désormais clairement redéfinis les rôles respectifs de chacun, ADASEA comprises.

Les ADASEA sont actuellement soumises à trois types de tutelles :

3.2.2.1. La tutelle officielle et réglementaire, qui est assurée par le CNASEA

L'article R313-18 du Code rural (Décret du 29 août 2000) précise les conditions dans lesquelles le CNASEA peut confier à des organismes la responsabilité de l'exécution, à l'échelon local, de certaines actions dont il est chargé :

- le CNASEA doit passer, avec ces organismes, des conventions approuvées par le ministre de l'agriculture ;
- ces organismes doivent avoir été agréés sur proposition du CNASEA par le ministre de l'agriculture, après approbation de leurs statuts s'ils relèvent du droit privé ;
- les organismes doivent respecter les obligations inhérentes au service public dans l'exécution des actions qui leurs sont confiées.

Les conventions actuellement en vigueur datant de 1967 concernent et définissent :

- les domaines d'action pour lesquels le CNASEA confie la responsabilité des actions aux ADASEA (art.1 de la convention), tels que :
 - l'indemnité viagère de départ ;
 - les mutations d'exploitations ;
 - les aides spécifiques destinées à améliorer le niveau de vie des agriculteurs ;
- les actions à mener dans les différents domaines visés (art.1 de la convention) :
 - informer individuellement ou collectivement les agriculteurs sur les mesures prévues ;
 - les assister dans l'établissement de leurs dossiers individuels ;
 - instruire les dossiers et les transmettre aux autorités compétentes pour statuer.

Compte tenu de l'évolution des politiques publiques et de leurs outils d'accompagnement (mesures agro-environnementales, CTE-CAD,...) des avenants ont le plus souvent complété ces conventions.

- les engagements réciproques entre CNASEA et ADASEA :
 - soutien technique et administratif du CNASEA ;
 - concours financier du CNASEA ;
 - respect par les ADASEA des règles inhérentes au service public ;

- conditions de recrutement du personnel des ADASEA.
- la gestion financière :
 - les ADASEA soumettent au CNASEA leurs projets de budget, lesquels doivent notamment mettre en évidence les ressources propres et les ressources à venir des subventions du Centre ;
 - les actions conventionnées ne peuvent donner lieu à rémunération ;
 - les services rendus rémunérés, autres que les actions conventionnées, ainsi que toute convention passée avec un autre organisme que le CNASEA doivent faire l'objet d'une information préalable du CNASEA.

Ces conventions permettent ainsi aux ADASEA une certaine autonomie d'action et le bénéfice des ressources financières correspondantes. Les ADASEA ont, pour la plupart d'entre-elles, largement utilisé cette possibilité de développement d'ailleurs encouragée par le CNASEA.

Par ailleurs ces conventions ne laissent aucun doute sur l'incompatibilité de toute rémunération avec les actions conventionnées. Or, certaines ADASEA, afin d'équilibrer leurs charges, facturent une partie de leurs prestations de service relevant de l'article 1 de la convention comme, par exemple, l'assistance des candidats dans l'établissement de leurs dossiers d'installation.

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux apporte des modifications au champ et aux modalités d'intervention du CNASEA, mais les principes relatifs à l'agrément et au conventionnement des ADASEA demeurent.

L'analyse de la tutelle réellement exercée par le CNASEA révèle qu'elle concerne davantage les domaines de l'administration et de la gestion interne des ADASEA que celui des actions menées par ces associations.

3.2.2.2. La tutelle technique de proximité, qui est assurée par les DDAF

Le suivi et l'évaluation des prestations de service public fournies par les ADASEA sont, de fait, assurés par les DDAF, lors de la présentation des dossiers en CDOA, puis au cours de l'instruction définitive de ces dossiers au sein des DDAF.

Cette tutelle n'est cependant pas formalisée, à quelques exceptions près et hormis le cas des CTE et CAD pour lequel des conventions DDAF-ADASEA ont été passées localement.

Bien qu'aucune analyse exhaustive n'ait été menée, la qualité des prestations fournies par les ADASEA apparaît comme globalement satisfaisante.

Cependant, la variabilité de l'appréciation des directions départementales de l'agriculture est importante. Certaines DDAF considèrent en effet ces prestations comme excellentes, alors que d'autres les considèrent comme médiocres, ce qui conduit, dans les cas extrêmes, au doublonnage systématique de la pré-instruction des dossiers par les services de la DDAF. Ce dernier cas de figure, qui n'est pas acceptable ne serait-ce qu'au regard de la bonne gestion des fonds publics, ne repose d'ailleurs pas nécessairement sur un fondement totalement objectif.

3.2.2.3. La tutelle professionnelle des OPA (syndicalisme majoritaire, chambre d'agriculture)

Cette tutelle, qui tient au statut de la structure et à la composition de son conseil d'administration, pèse très fortement sur le positionnement local de l'association et en particulier sur le développement des différents types d'actions qu'elle est susceptible de mener au-delà des strictes missions de service public.

Ainsi, la mise en œuvre d'actions de soutien rémunérées aux agriculteurs, dans le prolongement des missions de service public, ou l'implication plus ou moins marquée dans le secteur marchand concurrentiel dépendent d'abord de la volonté professionnelle locale.

Les équilibres financiers de la structure sont largement dépendants des choix qui sont opérés à ce niveau.

3.2.3. Financements et situation financière des ADASEA

D'après les résultats comptables 2004 des ADASEA, leurs ressources proviennent pour près de 50 % de la subvention annuelle que leur verse le CNASEA pour l'accomplissement de leurs missions de service public et, pour 12 à 15 %, des subventions des collectivités territoriales ou d'autres organismes. Les prestations privées et autres ressources financières représentent environ 35 % du total.

Ces données masquent en fait une grande disparité de situations, certaines ADASEA n'ayant guère que la ressource des subventions publiques, alors que pour d'autres la ressource privée est prépondérante.

Jusqu'en 2001, l'ensemble des ADASEA ne connaissait pas de problème financier particulier. L'arrêt des CTE en août 2002 a rompu les équilibres que les réductions d'effectifs ou les nouvelles prestations rémunérées n'ont pas permis de retrouver.

Pour la 4^e année consécutive, la très grande majorité des ADASEA a un excédent brut d'exploitation négatif et plus de la moitié ont un résultat d'exercice déficitaire en 2004.

La baisse continue des subventions du CNASEA depuis 2003 (en montant annuel global et en taux horaire), continue de fragiliser encore la situation.

Globalement, les ADASEA s'efforcent de compenser cette baisse de ressource par l'augmentation des tarifs de leurs prestations (+ 23,6 % pour les EPI) ou par le développement de nouveaux services ([TOP@gri](#), PLU,...). Cependant, malgré les efforts d'adaptation et de maîtrise des charges, leur situation financière est devenue problématique, voire particulièrement critique pour quelques-unes d'entre-elles.

□ Les subventions du CNASEA

Le financement du CNASEA est censé couvrir les charges de personnel et les frais de fonctionnement correspondant à leurs missions de service public. Les autres activités doivent être autofinancées et les charges de la vie associative couvertes par les cotisations des membres (dont le montant est en général assez modeste). Le montant global annuel de la subvention du CNASEA aux ADASEA s'élevait à 26,5 millions d'euros en 2004, à 24,5 millions en 2005 et s'élèvera à 22,5 millions en 2006.

La subvention du CNASEA comprend trois volets, destinés à couvrir :

- les frais de personnel : chaque ADASEA dispose de postes budgétaires, dits « postes conventionnés », pour mettre en œuvre les différentes missions de service public. Cependant, le nombre total de postes conventionnés pour l'ensemble des ADASEA est déterminé annuellement en fonction des disponibilités budgétaires du Centre ;
- les frais de fonctionnement : le montant est forfaitaire et s'élevait, en 2005, à 7 000 € par poste conventionné, afin de couvrir les frais (hors personnel) relatifs à la mission de service public ;
- les autres frais : taxe sur salaire et TVA non récupérable, relatives aux missions de service public.

La subvention annuelle d'une ADASEA est établie sur la base de son niveau d'activité prévisionnel, converti en postes conventionnés :

- le niveau d'activité (nombre de dossiers traités) est déterminé en référence à une grille nationale qui précise, par type de dossier, le temps nécessaire à la réalisation des missions de service public (par exemple : 15 heures pour un dossier DJA avec prêt).
- le forfait concernant les missions relatives au renouvellement des générations paraît sous-évalué compte tenu de la place croissante des installations hors cadre familial (complexité des situations et multiplication des acteurs).
- la somme des heures déclarées est convertie en équivalent « agent conventionné », à raison de 1 600 h/agent. A cette somme est rajouté forfaitairement un montant de 3 200 heures pour chaque ADASEA, soit l'équivalent de 2 postes, pour couvrir les dépenses internes d'administration, la représentation de l'ADASEA et les missions d'information et d'animation collectives.

En outre, un indicateur d'activité, qui prend en compte les handicaps du département (densité des exploitations, zone de montagne), permet de moduler la subvention annuelle dans la limite de 10 %.

La répartition finale du nombre de postes entre les ADASEA est ensuite ajustée aux capacités budgétaires du Centre et effectuée au cas par cas en concertation avec le président du CLPA, en fonction du coefficient d'activité de chaque ADASEA. Ce coefficient permet de les comparer entre elles et est déterminé annuellement. Ce n'est en fait que le rapport entre le nombre de postes réellement

attribués et le nombre de poste théoriques calculés (y compris la garantie forfaitaire de 3 200 heures). A titre indicatif, le coefficient national des ADASEA était de 1.28 en 2005.

3.2.4. Le personnel des ADASEA

Les effectifs des ADASEA sont composés, dans la plupart des cas, d'agents recrutés sur des postes conventionnés et financés par le CNASEA, et d'agents recrutés sur fonds propres.

Dans les deux cas, le recrutement des agents est soumis aux mêmes principes de base, fixés par le décret n°66-957 qui prévoit, en son article 3, que le recrutement des personnels rémunérés par les ADASEA (conventionnés ou non) est subordonné à l'absence d'opposition du Centre.

Une réforme du statut des personnels, engagée en juin 1995, a redéfini les conditions dans lesquelles les dépenses de personnel peuvent être subventionnées par le CNASEA. Ces conditions fixent les règles du recrutement applicables à tout agent, conventionné ou non, et définissent les catégories professionnelles, les règles de promotion, ainsi que les grilles de rémunération.

Une enquête portant sur la formation et le niveau de compétence des personnels a été réalisée au mois de mai 2005 sur l'ensemble du réseau (1005 agents concernés).

Il ressort de cette enquête que le niveau de formation est élevé (45 % du personnel à un niveau égal ou supérieur à BAC+3), que les compétences sont diversifiées et qu'elles évoluent avec les domaines d'intervention des ADASEA.

3.2.5. Structuration des ADASEA

La situation financière des ADASEA et l'évolution des relations avec le CNASEA conduit celles-ci à réfléchir sur leur évolution notamment organisationnelle avec des schémas différents selon des départements.

- mise en place d'un réseau régional ;
- création d'une association régionale (ARASEA) ;
- embauche d'un directeur commun à plusieurs ADASEA ;
- animation par un directeur commun avec la chambre d'agriculture ;
- transformation en un service de chambre départementale d'agriculture.

Par ailleurs, les présidents d'ADASEA sont regroupés en une association de fait à l'échelon national (le Comité de Liaison des Présidents d'ADASEA). Celui-ci s'interroge sur son éventuelle structuration juridique (cf. audit juillet 2002).

IV - PROPOSITIONS

4.1. Positionnement des ADASEA

L'ADASEA est un service de proximité. Cette identification doit être réaffirmée. Elle justifie à elle seule à l'existence de ces structures. En aucun cas, il ne s'agit d'une OPA supplémentaire dans le paysage départemental.

Cet outil doit être conforté au service des politiques publiques.

4.2. Le service public en ADASEA

Le périmètre des missions de service public doit être précisé.

Il est proposé que le périmètre concerne, pour toutes les procédures liées à l'exploitation :

- L'information collective et individuelle, telle que le CNASEA l'a définie dans sa note du mois de septembre 2004.

Il est utile de préciser à nouveau que l'appui individualisé à la préparation et au montage des dossiers sort du cadre de la stricte information individuelle et ne doit pas être considéré comme relevant de la mission de service public. A fortiori, le montage complet des dossiers et les études économiques (EPI, PI,...) sortent du périmètre et relèvent des prestations marchandes.

- La pré-inscription administrative des dossiers.

Dans le cadre de la nouvelle répartition des responsabilités entre organisme payeur et autorité de gestion le Préfet (DDAF) pourrait déléguer à l'ADASEA, par convention, la partie amont de l'instruction administrative : vérification de la complétude et de l'éligibilité des dossiers, récupération des pièces manquantes, puis transmission des dossiers à la DDAF.

Mais, dans tous les cas, l'instruction reste de la compétence de la DDAF et c'est elle, en tant que représentant de l'autorité de gestion qui délivre les accusés de réception des dossiers et assume l'entièvre responsabilité de leur engagement juridique.

- Autres services, à la demande des Préfets (DDAF).

Toujours par convention avec le Préfet (DDAF), l'ADASEA pourrait être chargée d'une partie de la saisie informatique des données, de la présentation des dossiers en CDOA et de la production régulière de statistiques sur les procédures mises en œuvre et les exploitations concernées.

Compte tenu de la variabilité qualitative des prestations actuellement fournies par les ADASEA, en particulier dans le domaine de la pré-instruction, le contenu des services qui pourrait leur être confié, dans le cadre des nouvelles conventions, est susceptible de variations significatives d'un département à l'autre. Il conviendra donc d'établir en conséquence la fiche d'activité qui sert de base au calcul de la rémunération des ADASEA.

- La gestion du Répertoire Départ Installation (RDI).

Dans le domaine du renouvellement des générations, les ADASEA ont montré leur compétence et doivent être identifiées comme guichet unique professionnel de l'installation. A ce titre, les ADASEA ont pleinement vocation à poursuivre la gestion du RDI et des DICA (déclaration d'intention de cessation d'activité), conformément à la circulaire DEPSE/SDEA/C 2001-7016 du 11 avril 2001.

- L'élargissement des missions de service public.

Les compétences et l'expérience des ADASEA dans le domaine du renouvellement des générations devraient pouvoir être valorisées dans d'autres secteurs pour l'agriculture (commerce – artisanat....) en milieu rural.

Il est proposé que sous l'autorité des Préfets les ADASEA puissent conventionner dans ces domaines avec les chambres consulaires (notamment les chambres des métiers...).

Ces nouvelles activités devraient permettre aux ADASEA de développer leurs missions afin de conserver une taille critique mais également de générer de nouveaux produits.

4.3. Les activités marchandes des ADASEA

Une majorité d'ADASEA a diversifié ses activités dans le secteur marchand, souvent par nécessité financière, mais aussi pour répondre à des besoins où l'offre de service était inexistante ou insuffisante.

Certaines de ces activités semblent incompatibles avec l'exercice des missions de service public, en raison de la totale neutralité qu'exige cet exercice.

Les prestations individuelles concernant les dossiers agricoles, qui se situent en amont de la pré-instruction sont dans ce cas une aide au montage du dossier (réalisation des études technico-économiques).

En outre, ces activités dans le secteur marchand participent à une concurrence avec d'autres acteurs (notamment vis à vis de la chambre d'agriculture) ce qui est préjudiciable pour tous.

D'une manière générale, il doit être affirmé, le principe que les ADASEA n'ont pas vocation à offrir des prestations dans le secteur concurrentiel.

Toutefois, en fonction de l'histoire, des arbitrages locaux, des compétences acquises cela pourrait être envisagé sous deux conditions :

- compatibilité avec le service public. L'ADASEA ne pourrait en principe offrir un service marchand en liaison avec le service public. Ce dispositif réglerait les difficultés à séparer les fonctions de montage de dossiers et d'instruction ;
- avis de la tutelle (Préfet) ce qui permettrait de s'assurer de la compatibilité (cf. paragraphe ci-dessus) et qu'à minima une concertation départementale sur le projet a été conduite entre OPA.

En contre-partie de ce recentrage vers les missions de service public il est proposé d'en élargir le champ (cf. paragraphe précédent).

Par ailleurs, il est proposé que chaque année l'ADASEA fournisse à la DDAF l'identité des agents chargés des missions de service public et de ceux qui participent à des activités marchandes.

4.4. Le financement des missions de service public

Le financement des missions de service public assurées par les ADASEA pose la question du financement de leur fonctionnement dans sa globalité. Dans certains départements où le nombre de dossiers traités a diminué, le seul financement du service public ne suffit pas à assurer le fonctionnement de l'ADASEA, même réduite à sa configuration minimale.

Dans la perspective de la poursuite des réductions budgétaires, il conviendrait de permettre aux ADASEA de compenser ces baisses de financement par d'autres recettes, compatibles avec l'exercice du service public, ou d'organiser différemment la mise en œuvre de la mission de service public.

Ces réductions budgétaires imposent, d'affiner l'évaluation des activités menées dans le cadre du service public et de réviser les mécanismes de répartition du financement. Le dispositif de répartition de la subvention annuelle en vigueur aujourd'hui ne donne plus satisfaction. Il se révèle à la fois trop simple dans l'estimation des niveaux d'activité et insuffisamment transparent dans la répartition finale des postes conventionnés.

La fiche de calcul de l'activité d'une ADASEA repose sur des ratios moyens applicables à tout le territoire sans distinction de la diversité des situations, de la complexité des dossiers selon les départements et les zonages géographiques, des contraintes environnementales (zones vulnérables, zones en excédent structurel, zone Natura 2000...). Ces situations très variées impactent directement le prix de revient des dossiers.

Il apparaît donc nécessaire de réactualiser les critères de répartition de la subvention entre les différentes mesures, en particulier en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs, et entre les départements, en intégrant le facteur de la contrainte environnementale.

Avec les années, la part des effectifs recrutés hors conventionnement s'est accrue. Il est fréquent que les agents des ADASEA soient chargés de missions de service public, tout en effectuant des prestations dans le domaine marchand concurrentiel. Il convient de préciser qu'une charte éthique a été mise en place. **Le dispositif des emplois conventionnés n'apparaît donc plus justifié aujourd'hui. Par souci d'économie, de gestion administrative et de simplification il pourrait être proposé d'y mettre fin. La subvention annuelle serait déterminée par le volume d'activité réalisée, sur la base des ratios et du prix moyen de rémunération utilisés pour l'ensemble des ADASEA.**

Par ailleurs l'individualisation de la subvention versée chaque ADASEA devrait être calculée et notifiée par le MAP (DGFAR) sur la base de leur activité (nombre de dossiers), des contraintes environnementales et du périmètre de service public conventionné par le Préfet (cf. paragraphe 4.5 Tutelle).

4.5. Tutelle des ADASEA

Dans la perspective du RDR2 et de la séparation des missions entre l'autorité de gestion (Préfet/DDAF) et l'organisme payeur, il est proposé que la tutelle de l'ADASEA soit exercée non par le CNASEA mais par le Préfet (DDAF) au travers d'une convention fixant le périmètre du service public.

Cette nouvelle situation permet d'apporter une réponse réglementaire mais également de rapprocher l'exercice de la tutelle des besoins et des situations départementales, lesquelles sont extrêmement diverses.

Cette approche a deux conséquences :

- sur le financement des ADSEA (cf. paragraphe 4.4.) ;
- sur l'animation du réseau d'ADASEA (cf. paragraphe 4.8.).

4.6. L'évaluation des ADASEA

Dans le cadre de leurs missions de service public les ADASEA doivent faire l'objet d'une évaluation sur la manière dont elle conduisent les politiques publiques qui leur sont confiées. Cette évaluation pourrait d'intervenir à l'occasion des inspections d'ensemble des services déconcentrés.

4.7. L'évolution organisationnelle des ADASEA

La situation financière de la majorité d'entre elles, impérieuse nécessité de réaliser des économies, l'obligation de disposer d'agents spécialisés mais difficilement « valorisables » à l'échelon départemental imposent des modifications organisationnelles. Ainsi que cela a été constaté les éléments de réponse sont multiples comme le sont d'ailleurs les situations initiales.

Malgré cela il semble opportun de préconiser un schéma unique. Celui-ci passe par la consolidation des coopérations à l'échelon régional voire interrégional avec :

- le maintien de la structure départementale, seule garante de la proximité (raison d'être ADASEA) mais également de la prise en compte des politiques départementales (Projets agricoles départementaux) ;
- la mutualisation des compétences en spécialisant les agents ;
- la mutualisation des fonctions support.

Dans ce contexte la création de structures régionales de type ARASEA ne paraît pas pertinente eu égard.

- au critère absolu de proximité ;
- aux économies peu évidentes avec la mise en place d'un échelon supplémentaire ;
- au risque de création à terme d'une OPA supplémentaire à l'échelon régional ce qui ne semble pas souhaitable, le nombre de structures étant suffisant.

Dans les départements où le schéma organisationnel existant ou à venir consiste en une intégration plus ou moins importante au sein de la Chambre d'agriculture des règles minimales devraient être respectées.

- structure clairement identifiée avec des agents dédiés à plein temps sur les missions de service public ;
- pilotage identifié.

Concernant le statut des ADASEA (association 1901) il ne nous semble pas pertinent de le modifier sauf à vouloir faire évoluer les ADASEA vers d'autres missions que celles préconisées dans le présent rapport. L'élargissement des conseils d'administration devra se faire en fonction de l'évolution des missions donc du contexte départemental et non de manière uniforme sur l'ensemble du territoire.

4.8. Le réseau des ADASEA

Actuellement celui-ci est animé par le CNASEA. A côté existe un GIE dont l'activité concerne essentiellement les problématiques informatiques et le CLPA, structure informelle sans personnalité juridique.

Il est proposé que le champ de compétence du GIE soit élargi et que ce dernier assume les missions d'animation et de coordination du réseau des ADASEA.