



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

Identifier les interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère en charge de l'agriculture

Éléments de méthodologie

établi par

Charles Dereix

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Jean-Marc Vallauri

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Sommaire

Résumé	5
Liste des recommandations	7
Introduction	9
1. Les constats	11
1.1. Les travaux antérieurs	11
1.1.1. Les études menées de 1992 à 2008	11
1.1.2. Les limites de ces études	14
1.1.3. Les enseignements de ces études	17
1.2. Trouver d'autres sources d'information ?	19
1.2.1. D'autres sources d'information possibles	19
1.2.2. Le cas particulier de l'enseignement agricole, de la recherche et de l'innovation	26
1.3. Les positions des collectivités territoriales	30
1.4. Des aides de l'État pas toujours bien connues ni cohérentes	32
2. Analyse et propositions	33
2.1. Définir les objectifs	33
2.1.1. Renseigner le Parlement, la Cour des comptes, la Commission des comptes de l'agriculture de la nation	34
2.1.2. Respecter nos obligations de rapportage vis à vis de l'Europe	34
2.1.3. Contrôler le respect des plafonds européens	34
2.1.4. Assurer la cohérence territoriale	35
2.1.5. Connaître « dans l'absolu », savoir « pour la beauté du geste »	35
2.1.6. Permettre à l'État de jouer le rôle de suivi et d'évaluation qui doit être le sien dans le cadre d'une organisation décentralisée	35
2.1.7. Rechercher une meilleure efficacité de l'action publique, une meilleure efficience du système des financements publics	36
2.2. Mixer les sources d'information	36
2.2.1. Raisonner en grandes masses	36
2.2.2. Affiner les grands secteurs pertinents	38
2.2.3. Mener des enquêtes spécifiques sur les secteurs à enjeu et les territoires	38
2.3. Des réponses diverses selon les objectifs	39
2.3.1. Renseigner le Parlement, la Cour des comptes, la Commission des comptes de l'agriculture de la nation	39
2.3.2. Respecter nos obligations de rapportage vis à vis de l'Europe	39
2.3.3. Contrôler le respect des plafonds européens	40
2.3.4. Assurer la cohérence territoriale	40
2.3.5. Le cas particulier de la formation, de la recherche et de l'innovation	41
2.3.6. Connaître « dans l'absolu », savoir « pour la beauté du geste »	41
2.3.7. Permettre à l'État de jouer le rôle de suivi et d'évaluation qui doit être le sien dans le cadre d'une organisation décentralisée	41
2.3.8. Rechercher une meilleure efficacité de l'action publique, une meilleure efficience du système des financements publics	41
2.4. Vers un système « gagnant-gagnant »	42

2.4.1. Renforcer la cohérence de l'allocation des aides publiques.....	42
2.4.2. Mettre en place un système statistique général de niveau interministériel partagé avec les collectivités.....	43
Conclusion.....	45
Annexes.....	47
Annexe 1 : Lettre de mission.....	49
Annexe 2	51
1 Liste des personnes rencontrées.....	51
2 - Liste des personnes consultées.....	53
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	55
Annexe 4 : Éléments pour construire un cahier des charges pour le système d'information proposé par la mission.....	57
Annexe 5 : Note de service MAP/SG/DAFL/SDAB/N2008-1516 du 27 février 2008.....	61
Annexe 6 : Protocole d'accord MAP/DGCP du 3 avril 2008.....	67
Annexe 7 : Bibliographie.....	71

Résumé

Actualiser les travaux sur les interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère en charge de l'agriculture et identifier les moyens permettant de disposer dorénavant d'une base d'information régulièrement actualisée, telle est la commande passée par le directeur de cabinet au CGAAER.

L'examen des études et projets d'études qui se sont succédé de 1992 à 2008 démontre l'ampleur et la complexité de la question. Au prix d'un très lourd travail, ces études apportent des informations nombreuses et intéressantes mais d'une fiabilité incertaine.

Pour la mission, deux points se sont rapidement imposés comme essentiels. D'abord, les objectifs assignés à ce travail doivent être bien identifiés et les questions auxquelles on veut apporter réponse être clairement formalisées. Ensuite et surtout, une telle ambition ne peut être menée à bien que dans le cadre d'une stratégie partagée par l'État et les collectivités : c'est ensemble et en intelligence qu'un tel dossier doit être abordé.

Sur cette base, la mission propose un système d'information à trois étages :

- un socle d'information bâti à partir de l'analyse des comptes de gestion des Régions et des Départements et permettant d'identifier, à un niveau d'agrégation adapté, les aides des collectivités selon la même nomenclature que celle du recensement annuel des concours publics à l'agriculture établi par le MAAPRAT mais, à ce jour, limité aux interventions de l'État et de l'Union européenne ;
- des données complémentaires et ciblées provenant des différentes bases d'information repérées par la mission ;
- des focus thématiques ou territoriaux établis à partir d'études dédiées sur des sujets de politique publique à enjeu.

La construction de ce système mixte d'information, si l'option en est retenue, devra faire l'objet d'un travail complémentaire pour en établir l'architecture opérationnelle : dans cette perspective, l'étude propose les éléments de rédaction du cahier des charges correspondant.

La mission souhaite également que ce travail d'identification et de réunion des données soit mené au niveau territorial le mieux à même de permettre le bon emploi et la meilleure cohérence des moyens publics. Enfin, elle suggère d'engager un travail de fond pour établir, au niveau interministériel et sous pilotage de l'INSEE, une base de données générales regroupant l'ensemble des interventions publiques, État et collectivités territoriales, dans le champ des politiques publiques nationales à compétence partagée.

Mots clés : collectivités territoriales, concours publics, aides des collectivités, agriculture, milieu rural

Liste des recommandations

Recommandation 1 : Baser le système d'information sur les études à partir des comptes des collectivités en les positionnant à un niveau suffisamment agrégé pour obtenir des ordres de grandeur fiables.....	17
Recommandation 2 : Engager le travail en vue d'une meilleure connaissance des interventions dans le secteur de l'agriculture en intelligence entre l'État et les collectivités territoriales et dans le cadre d'une stratégie « gagnant-gagnant ».....	17
Recommandation 3 : Rechercher dans les différentes bases d'information disponibles les données pertinentes et fiables qu'elles peuvent apporter en complément des informations extraites de l'étude des comptes des collectivités.....	26
Recommandation 4 : Dans le registre de l'enseignement agricole, de la recherche et de l'innovation, rechercher les agrégats d'information possibles à partir des réseaux déconcentrés et des opérateurs.....	30
Recommandation 5 : Mener une réflexion de niveau Maîtrise d'ouvrage afin de formaliser les objectifs fixés à une étude d'identification et de suivi des interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère en charge de l'agriculture.....	36
Recommandation 6 : Affiner, en lien avec la DGFIP, la méthodologie d'analyse des comptes de gestion des collectivités territoriales : revoir et finaliser la liste des postes de la comptabilité fonctionnelle à suivre ; définir la méthodologie de transcription de ces dépenses dans la nomenclature des concours publics à l'agriculture ; étudier l'éventualité d'une évolution de la nomenclature fonctionnelle des Départements et des Régions ; revoir, sans en modifier l'économie générale, le contenu du protocole d'accord MAP/DGCP du 3 avril 2008.....	37
Recommandation 7 : Statuer sur une extension du travail à d'autres collectivités territoriales.....	38
Recommandation 8 : Identifier et calibrer les données pouvant être apportées par d'autres sources d'information et formaliser les méthodes d'extraction, de traitement et de présentation de ces données.....	38
Recommandation 9 : Mener des enquêtes dédiées sur des thèmes à enjeu ou au niveau territorial pour compléter et préciser les informations globales réunies, notamment lorsqu'il apparaît qu'une politique publique mériterait d'être réinterrogée.	38
Recommandation 10 : Caler les modalités d'information sur les objectifs définis au terme du travail de Maîtrise d'ouvrage souhaité en recommandation 5.....	41
Recommandation 11 : Rechercher le niveau territorial constituant le lieu pertinent de synthèse des informations pour une bonne cohérence de l'utilisation des interventions publiques.....	42
Recommandation 12 : Engager une réflexion en vue d'établir un système d'information général, de niveau interministériel et porté par l'INSEE, permettant de réunir l'ensemble des données relevant des interventions des collectivités et de l'État dans le cadre des politiques publiques nationales.....	43

Introduction

Par lettre du 16 août 2011, le directeur de cabinet du ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire a confié au CGAAER une mission en vue d'actualiser les travaux identifiant les interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère. Rappelant les études menées depuis 1992, la lettre regrette que les travaux n'aient plus connu d'actualisation depuis 2004 et souhaite que des propositions soient élaborées pour constituer dorénavant une base de données régulièrement actualisée.

Les termes de la lettre de mission sont à la fois larges et quelque peu imprécis. Larges par l'objectif de « disposer dorénavant d'une base régulièrement actualisée » et d'embrasser l'ensemble des champs de compétence du ministère c'est à dire « non seulement l'agriculture, l'alimentation, les IAA, la pêche et la forêt, mais aussi le développement rural, l'enseignement et la recherche. » Mais l'objectif du travail demandé reste marqué d'une certaine imprécision : « compléter la connaissance des concours publics », apprécier l'effort global », « contribuer à l'actualisation de la liste des aides des collectivités », « alimenter les publications ministérielles », répondre aux besoins d'information du Gouvernement, du Parlement, de la Cour des comptes », « nous acquitter de nos obligations de déclaration auprès de l'union européenne »...

En filigrane, apparaît dans la lettre de mission le souhait que les travaux menés depuis 1992 et arrêtés non pas en 2004 mais en 2008 (sur les chiffres 2004 et 2005) comme on le verra plus loin, soient repris et donnent un panorama complet et régulièrement mis à jour des interventions des collectivités territoriales.

La première question que s'est posée la mission est tout naturellement de comprendre pourquoi ces travaux ont été arrêtés. Mais plus largement, la lettre de mission soulève dès l'abord deux questions de fond :

-quel objectif ? C'est la question prioritaire sur laquelle bien sûr le rapport reviendra. Plusieurs de nos interlocuteurs nous l'ont posée - « Pourquoi ce travail ? » - avec cette variante « Oui, ce serait intéressant et utile, mais on vit sans depuis un moment » ou « On n'a pas une vision précise des choses parce qu'on n'en a pas besoin, mais, c'est vrai, ce serait utile pour l'action sur le terrain »...

-quel périmètre ? Jusqu'où veut-on aller ? Comment définir en particulier « le développement rural » ? La remarque nous en a été faite : « De quelles aides parle-t-on ? L'aide agricole, ça s'arrête où ? La liste peut devenir très longue ! Veut-on faire entrer tout ce qui se passe en milieu rural ? » On verra plus loin que cette ambition d'embrasser l'ensemble du milieu rural s'est heurtée en 2002 à la question basique de la définition du milieu rural...

Notre rapport s'organise ainsi en deux parties, une première partie « Constats » pour rappeler les travaux antérieurs, identifier d'autres sources d'information possibles, évoquer l'attitude des collectivités territoriales, reconnaître aussi que les aides de l'État ne sont pas totalement transparentes, et une deuxième partie d'analyse et de propositions. Notre conclusion propose d'ouvrir une démarche commune entre l'État et les collectivités pour clarifier les objectifs recherchés et inscrire en regard les moyens d'y répondre à travers un système mixte d'information ; elle est complétée par une proposition d'éléments en vue de construire un cahier des charges précisant les questions à creuser en vue de définir un tel système d'information.

1. Les constats

1.1. Les travaux antérieurs

1.1.1. Les études menées de 1992 à 2008

Cinq études complètes ont été réalisées ; s'y sont ajoutés deux études exploratoires et un projet d'étude qui ne s'est pas concrétisé. Le périmètre de l'étude, la méthodologie et le mode de réalisation ne sont pas restés identiques au cours de ces étapes. Ces différents travaux se sont déroulés selon la chronologie suivante :

1.1.1.1. *Étude exploratoire 1992*

Menée sur six départements et une région, cette étude exploratoire était centrée sur les aides à l'agriculture (production agricole) et portait sur les exercices budgétaires **1988, 1989 et 1990**.

Elle a été réalisée par l'INRA/ENSA Montpellier et conclue par un rapport B. Delord/ Ph. Lacombe de novembre 1990

1.1.1.2. *Première étude complète 1995*

Cette première étude complète, « Aides des collectivités territoriales au secteur agricole », a été également réalisée par l'INRA/ENSA Montpellier sur la base de la méthodologie de l'analyse des comptes administratifs des collectivités territoriales définie par l'étude exploratoire. Son périmètre comprenait l'agriculture et la forêt ; l'exercice budgétaire concerné était **1992**.

Elle a fait l'objet d'un rapport de conclusion M. Berriet/B. Delord/ Ph. Lacombe de janvier 1996.

1.1.1.3. *Deuxième étude complète 1997*

Sur un périmètre encore élargi - agriculture productive (mais pas forêt), IAA et formation agricole initiale, continue et par apprentissage -, cette deuxième étude complète, « Aides des collectivités territoriales à l'agriculture, aux IAA et à la formation en 1995 », a été elle-aussi réalisée par l'ENSA Montpellier, selon la même méthodologie et sur l'exercice budgétaire **1995**.

Son rapport de conclusion est signé M. Berriet-Sollicec/B. Delord/Ph. Lacombe août 1998.

1.1.1.4. *Troisième étude complète 2002*

La troisième étude complète, « Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000 », a été menée selon la même méthodologie non plus par l'ENSA mais par l'ENESAD de Dijon, sur le champ élargi des quatre domaines du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, soit : activités agricoles (domaine I), IAA (domaine II), forêt (domaine III) et recherche et enseignement (domaine V), et sur l'exercice budgétaire **2000**.

Le rapport définitif publié en 2003 est résumé dans un article signé M. Berriet-Sollicec/Th. Volay/JP. Daubard et publié dans Notes et études économiques n°20, mars 2004.

Le total des interventions des collectivités, exprimé maintenant en euro, est chiffré à 867 M€ ; le rapport note que ce volume reste relativement constant.

1.1.1.5. Étude exploratoire 2002

Extension de l'étude précédente sur les concours des collectivités à l'agriculture, cette étude exploratoire sur « les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural » a été réalisée également par l'ENESAD Dijon (CESAER, Unité Mixte de recherche ENESAD-INRA de Dijon). S'appuyant sur 5 départements et 5 régions et sur les chiffres de l'exercice budgétaire 2000, cette étude avait pour but de définir une méthodologie générale permettant de suivre les politiques des départements et des régions en direction du milieu rural et non plus seulement sur le secteur de l'agriculture. Les difficultés rencontrées et les limites de l'étude, clairement explicitées dans la conclusion du travail, semblent avoir condamné l'entreprise... Face à la difficulté de définir le milieu rural, l'étude n'a pas voulu trancher et a retenu deux définitions ⁽¹⁾ : les résultats de l'étude sont donc systématiquement présentés selon deux tableaux, chacun correspondant à une des deux définitions du milieu rural ! Les choix qu'appelait ce travail, en particulier sur la délimitation du périmètre, n'ayant pas été faits par l'autorité administrative, le travail est resté lettre morte.

Cette étude est présentée dans un article signé F. Aubert/JP. Daubard/Th. Volay et publié, comme le précédent, dans Notes et Études économiques n°20, mars 2004.

1.1.1.6. Quatrième étude complète 2004

Cette quatrième étude complète, « Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2002 », toujours basée sur la même méthodologie de l'examen des comptes administratifs des départements et des régions, a été cette fois-ci internalisée par le ministère de l'Agriculture et portée par sa Direction des affaires financières (DAF) avec le concours des DRAAF et des DDAF : il est clair, à la lecture des documents qui retracent cette étude, que les DRAAF et DDAF ont peu apprécié d'être ainsi impliquées dans un mode opératoire pudiquement qualifié de « lourd et difficile »⁽²⁾.

Cette étude portait sur les mêmes quatre domaines et sur l'exercice budgétaire 2002. Elle est la dernière réalisée selon la méthodologie de l'examen des comptes administratifs des collectivités territoriales malgré l'intention de la Direction des Affaires Financières du ministère de l'Agriculture d'en relancer une nouvelle aussitôt sur l'exercice budgétaire 2003 ⁽³⁾. On peut penser que DRAAF et DDAF n'ont pas manifesté un fort enthousiasme à cette perspective...

La mission n'a pas retrouvé le rapport définitif de cette quatrième étude mais a pu consulter quelques documents en retraçant les résultats provisoires : Lettre d'information DAF n°10 d'octobre 2004, Note du DAF aux DRAAF/DDAF du 21 septembre 2004 avec en PJ l'extrait du « Blanc Agriculture » correspondant (annexe 3 « Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2002 »).

Le total des interventions des collectivités territoriales s'y élève à 896 M€.

1 Définition 1 : le milieu rural correspond à l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants agglomérés (définition statistique « classique ») ; définition 2 : l'espace à dominante rurale est l'ensemble des communes qui comptent moins de 5 000 emplois et des communes dont moins de 40% des actifs travaillent dans un pôle d'emploi (définition à partir de la localisation des emplois et des migrations alternantes de travail)

2 Mention en note de bas de page n°2 dans la note de service MAP/SG/DAFL du 27 février 2008

3 cf. note du 27 septembre 2004 « éléments de langage pour le DAF » préparée pour le séminaire DRAAF/DDAF du 29/09/2004

1.1.1.7. Projet d'étude 2005

Le nouveau projet d'étude complète envisagé par le MAP(DAF), tel qu'il ressort d'une note au DAF du 17 février 2005 (4) propose un nouveau mode opératoire ne s'appuyant plus sur les DRAAF/DDAF mais interrogeant directement les collectivités territoriales avec envoi direct de questionnaires de recensement des opérations élémentaires aux conseils généraux et régionaux sur les budgets 2003 et 2004. Le projet n'a pas eu de suite.

La mission n'a pu avoir confirmation de la saisine formelle des présidents des associations représentatives des Départements (ADF) et des Régions (ARF) selon le projet de lettre qui figure dans les pièces jointes à la note au DAF ci-dessus. Une mention en bas de page de la note de service du 27 février 2008 déjà citée le laisse supposer puisqu'on y lit que ADF et ARF avaient été sollicitées pour assurer l'interface entre les services agricoles des collectivités et la DAF mais que « l'ADF n'a répondu que partiellement et l'ARF a refusé de participer ». Faut-il rappeler que les élections régionales des 21 et 28 mars 2004 avaient radicalement modifié le paysage politique des conseils régionaux ?

1.1.1.8. Cinquième étude complète 2008

Cette cinquième – et, pour l'heure, dernière – étude complète, « Évaluation des concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2004 et 2005 », a également été réalisée en interne par le ministère de l'Agriculture (Direction des Affaires Financières) mais selon une nouvelle méthodologie.

Cette étude en effet ne s'appuie plus sur les comptes administratifs des collectivités territoriales mais sur leurs comptes de gestion définitifs tels qu'ils remontent à la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) du ministère des Finances. Les dépenses y sont classées selon les rubriques des nomenclatures fonctionnelles M52 pour les départements, M71 pour les régions, soit un recouvrement qui n'est pas exactement identique à celui des études précédentes : cela a rendu nécessaire d'établir pour certains postes des clés de répartition des dépenses à partir des données des exercices budgétaires 2000 et 2002. Les dépenses des collectivités ont été ensuite reclassées selon les cinq nouveaux programmes du ministère de l'Agriculture issus de la LOLF soit : agriculture et territoires ruraux (154), sécurité sanitaire (206), forêt (149), enseignement technique agricole (143) et enseignement supérieur et recherche agricole (142).

La validation attendue des DRAAF et demandée par la note de service du 27 février 2008 pour la mi-avril 2008 n'a pas été obtenue. Il semble que les DRAAF aient été dans l'impossibilité d'analyser les chiffres établis par la DAF sauf à refaire tout le travail d'extraction/agrégation/désagrégation/répartition mené par la DAF pour leur élaboration. Les chiffres produits par cette étude sont ainsi qualifiés de « résultats partiellement validés »(5)

4 Cette note est accompagnée d'une note de méthodologie sur l'évaluation des concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2003

5 cf. fiche SAFSL/109 du PLF 2011.

L'objectif également annoncé par la même NS du 27 février 2008 de « pérenniser cette démarche afin d'obtenir de manière périodique une évaluation fiable des dépenses des collectivités territoriales » n'a pas été suivi : les enquêtes se sont arrêtées là. Et les données adressées chaque année au MAP par la DGCP (aujourd'hui DGFIP) en application du protocole du 3 avril 2008⁽⁶⁾ n'ont pas été exploitées.

Cette étude 2008 portait sur les exercices budgétaires **2004 et 2005** : c'est ici que figure le fameux chiffre d'un milliard d'euros, exactement 1 012 M€ en 2005 se décomposant en 641 M€ pour les régions (63%) et 371 M€ pour les départements (37%).

La mission n'a pas eu communication du rapport définitif de cette étude (existe-t-il, et sous quelle forme ?) ni des tableaux par région et par département qui ont été dressés et communiqués aux DRAAF ; elle dispose seulement de la NS du 27 février 2008 et ses annexes 1 - méthodologie - et 2 - résultats provisoires -(⁷)

1.1.2. Les limites de ces études

Sur un champ aussi large, aussi touffu, aussi complexe que celui que nous observons ici, ces études présentent d'indéniables qualités : elles apportent une somme d'information et d'enseignements qui ne manquent pas d'intérêt - nous les verrons dans un chapitre suivant. Mais, il faut le reconnaître, elles sont lourdes, elles sont incertaines, elles ne sont pas forcément consensuelles.

1.1.2.1. Des études lourdes

▪ **Les études basées sur les comptes administratifs**

Les études du premier type, basées sur les comptes administratifs des collectivités, nécessitent l'examen des annexes à ces comptes ainsi que des délibérations qui explicitent les mesures et, au final, un dialogue par téléphone ou, le plus souvent, en face à face avec les personnes en charge des dossiers dans les collectivités. Marielle Berriet-Solliec (Agro-Sup Dijon), qui a été impliquée dans chacune de ces études, le confirme : « une telle étude demande un ETP sur une année entière ; à chaque nouvelle étude, nous avons recherché des simplifications mais nous n'y sommes pas arrivés dès lors que nous voulions un détail fin sur les orientations budgétaires des collectivités. »

▪ **Les études basées sur les comptes de gestion**

Le travail n'est pas plus simple à partir des chiffres fournis par la DGCP : dans ce deuxième type d'étude, les dépenses des départements et des régions telles qu'elles apparaissent dans les nomenclatures fonctionnelles M52 (départements) et M71 (régions) sont analysées, agrégées ou désagrégées, interprétées, classifiées, ventilées, etc. de sorte que « les résultats issus de ce traitement des extractions ne donnent qu'une première estimation et ne peuvent être publiés en l'état sans opérer une vérification préalable »⁽⁸⁾. C'est dans ce but qu'en 2008 la DAF a demandé aux DRAAF « de faire un examen critique des traitements opérés et d'analyser leurs résultats afin de valider les évaluations obtenues ou, le cas échéant, d'effectuer les corrections nécessaires. Ce

6 cf. § 2.2.1 et annexe 6

7 cf. annexe 5

8 cf. Note de service du 27 février 2008

travail nécessitera très probablement un rapprochement avec les services agricoles des collectivités. »⁽⁹⁾

Nous avons mentionné plus haut (§ 1.1.1.6) l'appréciation des DRAAF/DDAF sur un protocole qualifié de « lourd et difficile » lorsqu'elles ont dû en 2004 s'impliquer directement dans l'étude réalisée pour la première fois en direct par le ministère de l'Agriculture ; nous avons noté aussi (§ 1.1.1.8) que les DRAAF n'avaient pas été en capacité d'assurer la validation des chiffres de l'étude 2008 sauf à refaire tout le travail réalisé par la DAF.

1.1.2.2. Des études incertaines

▪ Les études basées sur les comptes administratifs

Le rapport ENSA Montpellier d'août 1998 sur la deuxième étude menée à partir des comptes administratifs l'annonce clairement : « La démarche utilisée présente certaines limites méthodologiques et entraîne quelques biais qu'il convient de repérer avec précision afin d'apprécier la portée exacte des résultats produits. » Cinq « limites » sont repérées qu'il est intéressant d'examiner.

La première limite concerne la dimension annuelle du recensement et le décalage chronologique qui existe souvent entre la réalisation des actions et leur inscription dans les comptes financiers : certaines dépenses enregistrées une année peuvent donc sous-estimer ou, au contraire, sur-estimer l'ampleur des réalisations. Le rapport suggère qu'il pourrait être intéressant de raisonner de façon pluriannuelle (5 ans par exemple) plutôt qu'annuelle.

La seconde limite concerne la définition du champ de l'étude. « Les frontières entre les interventions rurales et agricoles sont souvent difficiles à déterminer et certains choix méthodologiques peuvent apparaître relativement arbitraires. » Ainsi, l'étude ne prend pas en compte les aides à l'assainissement, à l'électrification et à la voirie rurales, alors qu'elle retient les aides à l'hydraulique agricole et au remembrement.

Concernant les frais de personnel, l'étude ne relève que les dépenses concernant le laboratoire vétérinaire car ce sont les seules qui apparaissent explicitement dans les comptes de la collectivité, les autres étant globalisées dans une ligne budgétaire unique par chapitre qu'il serait difficile de répartir selon les différents postes si l'on voulait isoler les seules dépenses relevant du secteur agricole.

La troisième limite a trait à la ventilation des dépenses dans la nomenclature de la collectivité. Nous y reviendrons : l'imputation des dépenses de la collectivité dans la nomenclature budgétaire est largement influencée par ses priorités politiques. Ainsi, l'identification des dépenses selon la classification qui intéresse le ministère n'est pas facile à faire...

La quatrième limite porte sur le laboratoire vétérinaire dont les activités ne se cantonnent pas au seul secteur agricole : en l'absence d'une comptabilité analytique, il n'est pas aisément possible de repérer les dépenses correspondant précisément aux interventions agricoles.

9 id.

Enfin, cinquième limite, les interventions des collectivités territoriales passent parfois par des organismes relais, la chambre d'agriculture en particulier, qui constituent « autant d'écrans au recensement détaillé des dépenses agricoles locales. »

▪ **Les études basées sur les comptes de gestion**

Le travail n'est pas plus sûr à partir des chiffres fournis par la DGCP : l'étude menée en 2008 sur les comptes de gestion des départements et des régions est basée sur seulement 8 postes de la comptabilité fonctionnelle pour les départements et 6 postes pour les régions. Outre que l'exhaustivité des dépenses n'est pas assurée, ce haut degré d'agrégation n'est évidemment pas sans poser de problèmes d'ordre méthodologique...

La note de service du 27 février 2008 est explicite sur ces deux points :

- « Certaines fonctions n'ont finalement pas été prises en compte dans l'évaluation car leur contenu spécifiquement agricole est difficilement isolable par calcul en raison du caractère multisectoriel des opérations imputées sur ces fonctions. Il s'agit notamment de l'assainissement, de l'aménagement et de l'environnement pour les départements et, pour les régions, des fonctions espace rural, patrimoine naturel et intervention en matière industrielle. Toutefois, selon l'appréciation des collectivités ou pour des raisons d'affichage, des dépenses relevant du champ agricole peuvent être incluses dans ces fonctions. »
- « Pour les fonctions retenues, les dépenses ont été transposées dans la nomenclature des concours publics à l'agriculture et rapprochées des résultats des études portant sur les exercices 2000 et 2002. Il en résulte des écarts importants consécutifs au caractère globalisant de la nomenclature fonctionnelle. Afin de dépasser ce biais, des clés de répartition, élaborées pour chaque collectivité à partir des résultats 2000 et 2002, ont été appliquées aux extractions de la DGCP. » Il est clair que, si l'on voulait aujourd'hui renouveler un tel travail, il faudrait s'interroger sur la pertinence de ces clés de répartition : sont-elles toujours valables ?

Redisons aussi, comme cela nous a bien été confirmé par nos interlocuteurs de la DGFIP, que l'imputation des dépenses dans les catégories de la nomenclature fonctionnelle relève de l'appréciation de chaque collectivité territoriale : il n'y a donc pas de vérification par les services locaux du Trésor (*la seule vérification faite par le comptable public local est que le total de la comptabilité fonctionnelle est bien identique à celui de la comptabilité budgétaire*). L'homogénéité des affectations n'est donc aucunement garantie d'une collectivité à l'autre.

Un petit *Nota bene*, inséré dans le protocole d'accord MAP/DGCP du 3 avril 2008, abonde dans ce sens : « il convient de rappeler que les données issues de la nomenclature fonctionnelle apparaissent très dépendantes de la rigueur des imputations effectuées par chaque collectivité. Par conséquent, toute interprétation réalisée à partir de ces données doit prendre en compte le caractère non exhaustif de la nomenclature fonctionnelle. »

Enfin remarquons que les seules collectivités territoriales considérées dans ces études sont les départements et les régions ; les EPCI (actifs notamment dans l'axe 4 du FEADER) ou les communes par exemple ne sont pas pris en compte.

1.1.2.3. Est-ce la condamnation de ce type d'études ?

Des études lourdes donc, et des études dont les résultats doivent être appréciés avec la prudence qu'imposent leurs limites méthodologiques. Les réticences des collectivités territoriales ou leur refus de s'y associer constituent également un aspect à prendre en compte au moment de dresser un bilan de ces travaux et d'en envisager, selon les termes de la lettre de mission, leur prolongement voire leur renouvellement.

Ces éléments signent-ils la condamnation de ce type d'étude ? La mission propose deux réponses à cette question brutale :

-OUI, si l'on veut qu'elles soient très fines et détaillées - sauf à dégager le temps de personnel nécessaire (comme nous l'a dit un interlocuteur « si c'est si important, on doit pouvoir dégager les moyens ! ») d'abord et, ensuite, à fixer clairement les éléments méthodologiques de façon à bien identifier ce dont on parle et à les stabiliser dans le temps pour suivre les évolutions. La mission considère qu'il sera certainement difficile de satisfaire ces deux conditions.

-NON, si on leur garde un niveau de globalisation suffisamment élevé et qu'on leur demande seulement – mais cela peut-être tout à fait pertinent et précieux - de ne donner que des ordres de grandeur selon une nomenclature bien définie.

Trancher entre ces deux positions impose qu'une réponse soit apportée à la question que nous posons dès le début de ce rapport : que veut-on faire de ces chiffres ? Quels sont les objectifs poursuivis ?

Recommandation 1 : Baser le système d'information sur les études à partir des comptes des collectivités en les positionnant à un niveau suffisamment agrégé pour obtenir des ordres de grandeur fiables.

Pour la mission, il y a un codicille à la réponse qui devra être apportée. Rien de sérieux ne pourra se faire sans la participation des collectivités territoriales. Un travail d'une telle importance et aux aspects politiques évidents impose d'être mené en intelligence entre l'État et les collectivités territoriales, dans le cadre d'une stratégie « gagnant-gagnant ». L'attitude des collectivités territoriales le rend incontournable et nous voulons le citer dès ce stade de notre rapport. Nous évoquerons plus loin les positions des collectivités territoriales en la matière.

Recommandation 2 : Engager le travail en vue d'une meilleure connaissance des interventions dans le secteur de l'agriculture en intelligence entre l'État et les collectivités territoriales et dans le cadre d'une stratégie « gagnant-gagnant ».

1.1.3. Les enseignements de ces études

Nous ne reprendrons ici que quelques chiffres issus des études et notamment de la dernière d'entre elles. Pour en savoir plus, le lecteur pourra se reporter aux études elles-mêmes dont les références sont rappelées en annexe n° 7.

Sur la base des réalisations budgétaires 2005, le total des interventions des collectivités territoriales est évalué à un milliard d'euros, plus précisément 1, 012 Mrd€ se répartissant en 641 M€ pour les conseils régionaux et 371 M€ pour les conseils généraux. La progression des aides en 2005 par rapport à 2004 (947 M€) s'explique pour l'essentiel par l'augmentation des dépenses des conseils régionaux en faveur de l'enseignement (presque + 100 M€) liée à la prise en charge des ATOSS d'enseignement en application de la loi de décentralisation de 2004. Pour le reste, les études enregistrent une relative stabilité des dépenses des collectivités dans le temps avec 867 M€ en 2000, 908 M€ en 2002, 947 M€ en 2004.

Selon les quatre programmes de la LOLF, les dépenses des collectivités en 2005 se répartissent ainsi :

Programmes	Conseils régionaux		Conseils généraux	
	Montants (M€)	%	Montants (M€)	%
Agriculture et territoires ruraux Dont : (1) Entreprises d'exploitation agricole (2) Aménagement foncier, remembrement hydraulique	225 157 17	35% 24% 3%	235 102 83	63% 27% 22%
Sécurité sanitaire Dont : Laboratoire départemental	0,9	0,1%	87 69	23% 19%
Gestion durable de la forêt	34	5%	29	8%
Enseignement agricole, appui technique et recherche	381	59%	21	6%
TOTAL	641	100%	371	100%

Ce tableau confirme la prédominance des dépenses relevant des compétences légales des collectivités, l'enseignement pour les régions (59%), l'aménagement foncier/remembrement/hydraulique (22%) et la laboratoire départemental (19%) pour les conseils généraux.

Les deux types de collectivités interviennent également de manière significative dans le registre des entreprises d'exploitation agricole, 24% pour les régions, 27% pour les départements. Les études ont essayé de chercher d'éventuelles constantes dans les

orientations des aides des collectivités mais elles ont conclu que chaque collectivité avait ses propres orientations : « l'autonomie de gestion des collectivités rend les différences d'orientation ininterprétables par quelque caractéristique naturelle ou économique que ce soit »⁽¹⁰⁾. Cette même étude note une attention particulière des collectivités au problème de l'emploi quand l'État paraît privilégier le RBE. « Le présent recensement, conclut cette même étude, repère très mal les voies particulières suivies, au-delà de leurs compétences propres, par les collectivités territoriales et qui relèvent, d'évidence, du ressort du choix politique de chacune d'entre elles. »

Oscillant selon les années entre 2 et 4% de l'ensemble de leurs dépenses pour les conseils régionaux, autour de 1% pour les conseils généraux, les dépenses des collectivités territoriales dans les domaines de l'agriculture représentent, avec ce milliard d'euros 2005, de l'ordre de 6% du total des financements apportés par l'État et l'Union européenne, 16,1 Mrd€ en 2009 (État : 6,5 Mrd€, UE : 9,6 Mrd€). Mais ce pourcentage monte à 18% si l'on exclut l'ensemble des dépenses d'intervention, sur lesquelles les collectivités n'interviennent pas et que l'on ne retient que les champs de compétence partagées. C'est dire que les collectivités territoriales jouent un rôle non négligeable en matière de politique agricole et de développement rural.

1.2. Trouver d'autres sources d'information ?

1.2.1. D'autres sources d'information possibles

Face aux difficultés que font apparaître les études menées à partir des comptes administratifs ou des comptes de gestion, la mission s'est interrogée sur la possibilité de trouver des informations ailleurs que dans les comptes des collectivités. L'idée est tout simplement d'identifier les systèmes de connaissance existants, c'est à dire les lieux où l'information est déjà réunie du fait même de la mission de l'organisme qui la produit ou qui la porte.

1.2.1.1. L'Agence de Services et de Paiement

L'ASP est l'organisme de paiement unique sur différents programmes pour le compte de l'État et de l'Union européenne mais également pour celui de collectivités territoriales et d'autres opérateurs. Il est donc intéressant de voir jusqu'où elle peut constituer une source d'information précise permettant de connaître les dépenses des collectivités territoriales dans le champ qui nous intéresse.

Au cours d'une visio-conférence, l'ASP a confirmé à la mission qu'elle gère plusieurs centaines de conventions avec les collectivités territoriales se répartissant en quatre situations selon l'appartenance ou non au RDR (FEADER) et le mode de gestion des paiements.

Ainsi, que l'on soit en RDR ou hors RDR, lorsque le mode de gestion est celui du paiement associé, l'ASP a une très bonne connaissance des dépenses des collectivités puisque c'est elle qui paye les factures pour le compte de la collectivité. Lorsque le mode de gestion est celui du paiement dissocié, deux cas se présentent. Dans le cadre du RDR, l'ASP a également une bonne connaissance des dépenses de la collectivité car celle-ci doit déclarer ses versements pour que l'ASP lui paye la contrepartie européenne. Hors

10 cf. « Les aides des collectivités locales à l'agriculture, aux IAA et à la formation en 1995 » rapport final août 1998, p53

RDR, en revanche, l'ASP ne connaît que les cas où le versement de la collectivité relève d'une mesure adossée à un programme national amenant à une instruction dans le système OSIRIS.

En 2010, l'ASP a payé pour le compte des départements et des régions 50 M€ en RDR, 10 M€ hors RDR, quelques M€ par ailleurs (filière sucre DOM par exemple). On est donc entre 60 et 70 M€.

L'ASP estime qu'elle paye 90% des aides des collectivités en RDR, 50 % (estimation « à dire d'expert » !) hors RDR : se rajouteraient donc de 15 à 20 M€ au titre des programmes et mesures à compétence partagée entre État et collectivités, ce qui nous mènerait à un total restant inférieur à 100 M€, soit seulement de l'ordre de 10 % du milliard d'euros du bilan 2005.

Rappelons que le PDRH (hors Corse et DOM) représente, à la suite des actualisations opérées en septembre 2011, une maquette pluriannuelle totale 2007 /2013 de 15,2 Mrd€ dont 14,1 Mrd€ cofinancés (avec un FEADER à 5,8 Mrd€ hors stock 2000/2006) et 1,1 Mrd€ non cofinancé (top-up). Dans ce total général, la part de l'État s'élève à 4,2 Mrd€ (dont 3,6 Mrd€ pour le MAAPRAT) ; celle des collectivités à 1,7 Mrd€ soit, si l'on veut exprimer ce chiffre sous la forme d'une moyenne annuelle sur les sept années du programme, 243 M€ par an.

L'ASP n'a aucune donnée sur les dépenses relevant des compétences propres des collectivités, notamment remembrement et hydraulique, près de 100 M€ en 2005 (¹¹), et enseignement agricole, estimé à 400 M€ en 2005 (¹²). L'ASP ne peut donc être qu'une source complémentaire et partielle d'informations sur les interventions des collectivités mais avec une très bonne précision dès lors quelle détient l'information.

Par ailleurs, l'ASP assure la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle pour le compte des régions.

1.2.1.2. Autres organismes payeurs

Organismes collecteurs de redevances, les **Agences de l'Eau** assurent directement les paiements des aides qu'elles accordent.

Ainsi, l'agence de l'Eau Seine-Normandie (¹³) met en œuvre son 9ème programme pluriannuel : sur six ans, ce programme prévoit un montant de travaux de 8 Mrd€ (subventionnés par elle à hauteur d'environ 50%) mais dont la partie relevant de notre sujet (réduction des pollutions diffuses d'origine agricole, protection des captages d'eau potable) ne devrait représenter au final qu'un total de l'ordre de 150 M€ pour une prévision initiale du double. L'agence de l'Eau intervient en effet dans le cadre du PDRH, et singulièrement des MAE, et cela l'a amené à focaliser ses interventions sur les mesures inscrites dans ce programme.

Il peut arriver que l'Agence finance des projets agricoles ou des expérimentations sur des filières, mais cela reste marginal au regard de l'ensemble de ses interventions (¹⁴)

11 cf. cinquième étude complète 2008 (§ 1.1.1.8)

12 id.

13 Entretien téléphonique avec le directeur de la stratégie territoriale le 24/01/2012

14 id.

Lorsque les collectivités territoriales sont directement impliquées dans un captage, elles peuvent intervenir ; sur une opération cofinancée, l'agence aura les informations sur les participations de chacun mais ce n'est pas elle qui assurera les paiements des aides des collectivités territoriales.

De fait, l'Agence de l'eau n'apporte pas de financements à l'agriculture à travers les collectivités territoriales et, réciproquement, elle ne met pas en œuvre des financements pour le compte des collectivités.

Il reste possible de solliciter l'Agence de l'Eau pour des requêtes sur ses propres paiements par nature d'aide ou par bénéficiaire, mais l'Agence ne sera pas en mesure d'indiquer les paiements des collectivités.

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, créé en 2009 par réunion des offices par produits, **FranceAgriMer** verse des aides communautaires et nationales pour des montants importants, de l'ordre de 600 M€ pour les premières, entre 200 et 400 M€, en fonction de l'existence de crise ou non, pour les secondes. Mais, dans les compétences que la loi a données à l'établissement (Code Rural art L621-3), ne figure pas celle d'assurer des prestations pour le compte de collectivités territoriales que la loi a confiée à l'ASP (art L313-2). FranceAgriMer n'assure donc pas de paiements pour le compte de collectivités territoriales.

1.2.1.3. Le système d'information PRESAGE

La base PRESAGE, gérée par la DATAR, recense l'ensemble des contrats de projet État/régions (CPER) et réunit les éléments financiers relatifs à la maquette initiale, aux montants programmés, aux montants engagés et aux montants payés à la fois pour l'État, les Régions, les Départements et les « Autres publics ». Rappelons que la présente génération des CPER (2007-2013) représente, après révision à mi-parcours, un engagement total de 29,5 Mrd€ ainsi répartis : État 12,8 Mrd€, Régions 15,5 Mrd€, Départements 0,9 Mrd€, Autres financements publics 0,4 Mrd€. (¹⁵)

Selon sa sous-direction du développement rural et du cheval, le ministère de l'Agriculture, apporte 1,1 Mrd€ en face de quoi les Régions ajoutent 1,3 Mrd€.

Selon les termes de la chargée de mission CPER à la DATAR, « chaque mois, nous disposons d'états actualisés sur la programmation, l'engagement effectif et les paiements réalisés sur les différentes mesures. A l'occasion de la révision à mi-parcours des CPER, la saisie des dossiers par les collectivités a été nettement accélérée, ce qui permet aujourd'hui (¹⁶) de se rapprocher d'une couverture quasi-exhaustive des dépenses par ce logiciel. »

Au sein des ces CPER, il existe un axe d'intervention plus spécifiquement dédié à l'agriculture, dénommé « Agriculture et pêche », et couvrant quatre mesures :

- valorisation des produits, orientation et régulation des marchés (674 M€)
- gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural (1 472 M€)
- enseignement supérieur et recherche agricole (65 M€)
- autres agriculture et pêche (10 M€).

15 Source : DATAR, chargée de mission CPER, janvier 2012

16 Décembre 2011

La maquette de cette mesure s'élève à 2,222 Mrd€ financés par les Régions (0,963 Mrd€), l'État (1,078 Mrd€) et les Départements (0,180 Mrd€). (17)

On se heurte cependant rapidement à l'obstacle classique du haut niveau d'agrégation des activités. La mesure « valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », par exemple, est subdivisée en 9 sous-mesures : filières agricoles Alpes, Jura, Massif Central, Part Régionale, Pyrénées, Vosges, Plan serres, Centre et autres mesures ; les 8 sous-mesures de l'ensemble « gestion durable » sont : accompagnement de la filière cheval, de la filière pêche et aquaculture, de l'installation des agriculteurs, autre mesure, diverses mesures : agro-environnementales, PMPOA2 (Bretagne), conversion agribio, animation agribio et PSEM (Pyrénées)...

On retrouve aussi le problème de la nomenclature : la non-correspondance des mesures et sous-mesures CPER avec la classification du ministère de l'Agriculture. De plus, chaque région élabore sa propre maquette régionale (« une concordance est prévue avec la maquette nationale » précise la DATAR) et, bien sûr, ici aussi, les nomenclatures budgétaires État-régions ne sont pas identiques.

L'examen des informations ainsi réunies ne manque pas d'intérêt ; on y identifie notamment les postes les plus lourds : l'installation des agriculteurs où l'État apporte 204 M€ et les Régions 143 M€, les investissements dans les exploitations agricoles avec 365 M€ pour l'État et 245 M€ pour les Régions, les filières agricoles part régionale (229 M€ pour l'État, 321 M€ pour les Régions), l'hydraulique agricole qui est le premier poste pour les Départements avec 87 M€. On y trouve aussi la répartition de toutes les dépenses région par région.

Un deuxième axe de ces CPER retient également notre attention, celui qui est dédié à la forêt. Les engagements s'y élèvent à 244,6 M€ répartis de la façon suivante : État 123,6 M€, Régions 114 M€, Départements et autres 7 M€. Cet axe comprend quatre mesures : Restauration des Terrains en Montagne 1M€, Plan Chablis 42,6 M€, Défense des Forêts Contre l'Incendie 27 M€ et, surtout, Compétitivité filière bois 174 M€.

Sur la base d'interrogations ciblées, des analyses plus poussées pourraient être menées, à la fois sur ces deux axes, sur d'éventuelles autres mesures touchant aux champs de compétence du ministère de l'Agriculture (18), voire sur les dossiers eux-mêmes et leur plan de financement que possède également la DATAR. Ceci nous ramène à la question des objectifs - que cherche-t-on ? Que veut-on faire de ces données ? - : comme le note la chargée de mission de la DATAR, « ceci nécessiterait de votre côté l'élaboration d'une grille de recherche et de classification ad hoc »...

1.2.1.4. L'enquête annuelle de la Sous-direction des Affaires européennes du ministère en charge de l'agriculture

La réglementation européenne impose à chaque État membre de l'Union de réaliser avant le 30 juin de l'année N un rapport sur les dépenses consacrées aux aides d'État (ensemble des aides publiques nationales) pour l'année N-1 (19).

17 Source : tableaux DATAR extraction PRESAGE fournis à la mission le 9/12/2011

18 Notamment dans l'axe « Écologie et Développement durable » (2,8 Mrd€)

19 Annexe II du règlement CE N°1857/2006, et chapitre III et annexes III A et III C pour ce qui concerne les secteurs agricoles, pêche et affaires maritimes

L'ensemble des informations adressées par les États à la Commission fait l'objet à l'automne de l'année N d'une publication dans le « Tableau de bord N-1 des aides d'État ».

Dans ce but, chaque année, la Commission (DG Agriculture et Développement durable) adresse à chaque État-membre un courrier accompagné d'une feuille de calcul pré-renseignée « sur la base des informations extraites des décisions successives de la Commission relatives aux régimes des aides d'État, aux aides ad hoc, aux exemptions par catégorie et au financement national complémentaire ».

Dans le souci de réduire la charge de travail des États membres, la Commission a apporté depuis 2008 différentes simplifications. Notamment, « au titre du développement rural, seules les aides nationales complémentaires (top-up) doivent être indiquées. Les données relatives aux aides *de minimis* n'ont plus à être indiquées. »⁽²⁰⁾

La Sous-Direction des Affaires européennes (Bureau de l'Union européenne) engage alors une lourde procédure : elle envoie à chaque collectivité territoriale, avec copie chaque fois au DRAAF ou à la DDT, un courrier relayant les demandes de la Commission et sollicitant donc « la liste exhaustive des régimes d'aides effectivement mis en œuvre par votre collectivité en 2010 (aides payées) ainsi que les informations demandées par la Commission pour les régimes d'aides concernés : montant payé ou engagé (en l'absence de paiements), intensité de l'aide et nombre de bénéficiaires. »⁽²¹⁾ Pour aider la collectivité, elle joint à cette lettre « la liste des régimes d'aides mis en œuvre, à ma connaissance, par votre collectivité » ainsi qu' « une liste complète des régimes cadres à partir desquels la collectivité aurait pu mettre en œuvre des aides »⁽²²⁾. Enfin, par voie électronique, elle adresse au correspondant qu'elle a pu identifier au sein de la collectivité un extrait du tableau pré-renseigné par la Commission afin que la collectivité puisse y inclure directement les données demandées, voire y apporter toute correction ou complément s'imposant.

Le travail du Bureau de l'Union européenne ne s'arrête pas à cet envoi : il faudra à la personne en charge du dossier une grande patience et une énergie farouche pour obtenir, avec l'appui des services déconcentrés, les informations demandées : ses rappels téléphoniques aux différentes collectivités seront nombreux ! « On fait du harcèlement pour arriver à 100% de bonnes réponses ! » « Au final, toutes les lignes de la liste de la Commission sont complètement remplies. » Ce travail très lourd mobilise l'équivalent de 0,75 ETP sur trois mois et demi... Il est « payant » : en 2011, il a valu à la Sous-direction les félicitations de Bruxelles !⁽²³⁾

Pour 2010, 573 aides ont été recensées, tous opérateurs confondus. Il n'existe pas d'exactions des données pour ce qui concerne les apports des collectivités territoriales, ni à fortiori de formule de calcul faisant état de l'ensemble de leurs financements. Mais les données existantes doivent pouvoir être travaillées en ce sens. Une cartographie des régimes mis en œuvre par les collectivités territoriales, notamment, ne manquerait pas d'intérêt. Comme nous le suggérerons plus loin, l'analyse de ces données pourrait utilement compléter les informations recueillies par d'autres canaux.

Cette enquête, comme celle relative à la pêche ci-dessous, donne donc une bonne image des interventions des collectivités territoriales dès lors qu'elles s'inscrivent dans un régime d'aides. L'exhaustivité, on l'a compris, n'y est pas garantie. D'une part, les aides *de*

20 Lettre de la Commission de demande d'informations relatives aux dépenses consacrées aux aides d'État en 2010

21 Lettre du DGPAAT du 28 mars 2011 à chaque collectivité

22 Id

23 Entretien avec l'équipe de la Sous-Direction le 25 octobre 2011

minimis n'y figurent pas. D'autre part, les aides qui n'ont pas été déclarées par les collectivités et qui, de ce fait, sans être nécessairement incompatibles sont bien illégales, n'y figurent pas non plus : elles ne sont pas dans le tableau de base dressé par la Commission et les collectivités ne les rajoutent pas... La question vaut d'être posée : quels nombres, quels montants représentent ces aides « illégales » ?

1.2.1.5. *L'enquête annuelle de la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture*

Les crédits publics à la pêche et à l'aquaculture relèvent principalement du Fonds Européen pour la Pêche (FEP) : pour la période 2007-2013, le FEP est doté de 4,3 Mrd€ dont 216 M€ pour la France se décomposant en 181 M€ pour la métropole et 35 M€ pour les DOM. Inclus les aides nationales de l'État et des collectivités, de l'ordre de 300 M€, la maquette du programme pour la France s'élève à 500 M€.

Au-delà, le Bureau en charge de la question (24) convient qu'il n'a pas de visibilité sur les aides versées par les collectivités. Certaines ont un programme propre incluant des mesures en faveur de la pêche ou de l'aquaculture, dont une partie vraisemblablement adossée aux CPER. Une région a des mesures non-adossées au CPER avec des aides non notifiées et ne relevant pas du *de minimis*, donc illégales au regard de la réglementation européenne. Les lignes directrices européennes pour la pêche sont en effet sévères : tout ce qui n'est pas adossé au FEP, à l'exception des aides *de minimis*, doit être notifié comme aide d'État. Dans une région, une aide non notifiée a donné lieu à remboursement avec taux d'intérêt cumulatif. Pour les responsables du Bureau, il est désolant d'apprendre, le vendredi, par la lecture du journal hebdomadaire « Le Marin » -également lu à Bruxelles !- que telle région a versé telle aide aux pêcheurs en difficulté ou aux ostréiculteurs...

Chaque année, comme le fait la Sous-Direction des Affaires Européennes et, là aussi, selon un cadre fixée par la Commission, la DPMA dresse un tableau récapitulatif des aides d'État pures, notifiées, exemptées ou relevant du *de minimis* – donc en dehors du programme cofinancé par le FEP – mises en œuvre l'année précédente relevant du ministère de l'Agriculture et l'adresse au Secrétariat Général des Affaires Européennes. Celui-ci collationne ces informations avec celles qui lui remontent des autres ministères (Intérieur, Finances) et, par l'intermédiaire de la DGCL, des collectivités territoriales .

Le tableau 2010 des aides d'État ainsi dressé et envoyé par le SGAE à la Commission fait apparaître onze mesures dont une sans dépense, deux avec une dépense notée « ε » (inférieure à 500 k€), une avec un montant inconnu (déductions fiscales) : les sept autres totalisent une dépense 2010 de 72,841 M€, dont en particulier 29 M€ d'aides fiscales et 39 M€ provenant du fonds des calamités agricoles. Une de ces aides relève du régime *de minimis* : « plan de soutien exceptionnel à l'agriculture pour les aquaculteurs et les pêcheurs professionnels en eau douce », elle a concerné, en 2010, 183 bénéficiaires pour un montant de subvention de 317 k€.

1.2.1.6. *Le suivi des aides de minimis*

Trois règlements régissent les aides *de minimis* dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, le règlement du 20 décembre 2007 pour la production de produits agricoles (les exploitants agricoles EA), celui du 15 décembre 2006 pour les entreprises (notamment les IAA) et celui du 24 juillet 2007 pour la pêche. Chacun impose un plafond individuel au

24 Sous-Direction de l'aquaculture et de l'économie des pêches, Bureau de la politique structurelle et des concours publics

bénéficiaire en montant cumulé sur 3 ans, 7 500€ pour le premier (les EA), 200 000€ pour le second (les entreprises), 30 000€ pour le troisième (les pêcheurs) ; de plus, le premier et le troisième imposent un plafond national, respectivement 438 M€ et 138 M€.

Toute « autorité publique » peut instaurer une aide *de minimis* : l'Etat, notamment dans les épisodes de crise (les aides peuvent être des aides versées en direct, mais aussi des aides fiscales ou sociales), les collectivités territoriales, ainsi que les chambres d'agriculture et des établissements publics . Une collectivité qui veut créer une aide de minimis le fait comme elle veut, du moment qu'elle respecte le règlement.

Pour l'État, toutes les aides sont payées par FranceAgriMer, l'ASP n'a plus en charge que l'aide pour la plaine de Pierrelaye ; les crédits d'impôt relèvent du réseau du trésor public (DGFIP) ; les réductions de cotisation sociale relèvent du réseau MSA. Les CT ou les autres organismes publics passent par leur payeur.

On le voit, le dispositif concerne beaucoup d'acteurs, tant au niveau des bénéficiaires qu'à celui des acteurs qui les allouent ou qui les payent. L'obligation de suivi, d'enregistrement et de contrôle de ces aides imposée par Bruxelles et le respect des plafonds individuels et nationaux ne sont pas chose simple. De fait, à ce jour, force est de constater qu'aucun système sûr et complet n'a été mis en place. La Cour des Comptes vient de boucler un rapport sur les aides d'urgence qui devrait être prochainement publié : elle y pointe les aides *de minimis* et dénonce tous les manquements en matière de contrôle, « toutes les failles du non-système ».

Le ministère de l'Agriculture doit statuer très prochainement sur ce sujet. Le constat de la Sous-Direction de la Gouvernance est que la mise en place d'un registre informatique national exhaustif est inaccessible. Elle suggère donc de confirmer et d'uniformiser la formule de l'attestation que chaque bénéficiaire potentiel remplit avant de recevoir une aide *de minimis* et par laquelle il rappelle les aides qu'il a déjà touchées dans l'année en cours et les deux années précédentes et confirme que l'aide qu'il sollicite ne lui fera pas dépasser le plafond individuel. Pour le respect du plafond national, le choix est à l'examen entre une formule de déclaration préalable de chaque autorité publique souhaitant mettre en œuvre une aide *de minimis* ou une formule de rapportage annuel auprès de la DGPAAT.

Dans tous les cas, donc, le système mis en place doit fournir les données permettant de connaître l'ensemble des aides *de minimis* allouées par les différents acteurs au secteur de l'agriculture. Ces chiffres pourraient ainsi être intégrés aux données globales des concours à l'agriculture.

Notons que nous parlons là d'un secteur particulièrement complexe par le nombre d'intervenants, nous l'avons dit, mais - qu'en juge par les plafonds nationaux - ne porte que sur des montants qui restent limités : 438 M€ pour les agriculteurs (25) et 138 M€ pour les pêcheurs, chaque fois sur une période de trois ans !

25 L'enquête faite par le Bureau de la simplification et des méthodes (Sous-Direction de la Gouvernance du MAAPRAT) sur la période triennale 2009-2011 (hors aides exceptionnelles de crise délivrées dans le cadre du doublement du plafond) conduit à un total de 229 M€ (FranceAgriMer 100 M€, cotisations MSA 88 M€ -mais inclus entreprises et pêche-, crédits d'impôts « bio » et « remplacement » 41 M€ -enveloppe ouverte -. Certes, ces chiffres ne portent que sur les aides de l'État et ne comprennent pas les interventions des collectivités ou des chambres, mais il semble -sans pouvoir le prouver, hélas !- que l'on soit bien en dessous du plafond des 438 M€.

1.2.1.7. Autres sources

La mission n'a pas identifié d'autres sources d'information, peut-être en existe-t-il d'autres cependant ?

Au final, il s'agirait de voir précisément dans ces différentes bases de données ce qui correspond à des paiements par les collectivités territoriales et comment on peut l'extraire ; de voir jusqu'à quel niveau de détail on peut arriver ; d'identifier les éventuels recouplements et doubles comptes ; d'identifier aussi les manques ; puis d'apprécier si un tel système, jouant sur ces différents tableaux, est suffisamment exhaustif pour se substituer aux méthodes basées sur les comptes budgétaires des collectivités ou s'il ne peut constituer qu'un complément dans une méthode combinant plusieurs approches.

Recommandation 3 : Rechercher dans les différentes bases d'information disponibles les données pertinentes et fiables qu'elles peuvent apporter en complément des informations extraites de l'étude des comptes des collectivités.

1.2.2. Le cas particulier de l'enseignement agricole, de la recherche et de l'innovation

Les financements des collectivités aux formations agricoles (formations initiales scolaires, apprentissage, formation continue) présentent des caractéristiques particulières dans la mesure où ils interviennent pour l'essentiel dans le cadre des compétences décentralisées vers les régions. Elles constituent ainsi très massivement des dépenses obligatoires. Globalisés dans les comptes 222 (enseignement du second degré -lycées publics), 223 (enseignement du second degré -lycées privés), 12 (apprentissage) et 11 (formation professionnelle) de la nomenclature comptable fonctionnelle des régions (M71), les financements propres au champ du MAAPRAT ne peuvent, sauf évolution peu probable de cette nomenclature, être connus qu'à partir de l'examen des documents élaborés par chaque région et des comptes des établissements de formation eux-mêmes. Notons par ailleurs que, pour des montants souvent marginaux, des financements peuvent être également versés directement aux élèves ou apprentis, tels que des aides aux mobilités internationales ou encore des aides aux transports et à la restauration des apprentis.

Les financements des collectivités à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation relèvent, quant à eux, de contributions volontaires qui représentent des montants moindres que ceux de l'enseignement technique. Ils sont difficilement identifiables dans les comptes des régions (compte 23, enseignement supérieur, et 92,- recherche et innovation, de la nomenclature fonctionnelle M71). D'autres collectivités (Départements, EPCI) interviennent également en ces domaines.

1.2.2.1. La formation initiale par la voie scolaire :

Les établissements publics

- Le fonctionnement :

Chaque lycée d'enseignement général et technologique agricole (LEGTA) reçoit pour l'année N, une dotation de fonctionnement de la part de la région qui doit lui être notifiée avant le 1er novembre de l'année N-1. S'y ajoutent dans la

plupart des cas des compléments financiers facultatifs : crédits déconcentrés d'aide aux élèves (gratuité des manuels scolaires, crédits d'aide à l'équipement des élèves de l'enseignement technique, etc..) ou encore crédits éducatifs, aides au fonctionnement des TICE, etc... Dans certains cas, les régions versent par ailleurs des fonds pour les petits travaux de maintenance et d'entretien. L'ensemble des crédits versés par une région au titre du fonctionnement à un lycée agricole est enregistré au compte 742 du compte de résultat de l'établissement.

Les personnels administratifs et techniques (ATOSS) ont été transférés aux régions. Les établissements reçoivent des dotations en personnels. Celles-ci ne sont pas en général rendues publiques par les régions. Seuls les établissements en ont connaissance. Notons par ailleurs que, dans certaines régions, des équipes mobiles de personnel d'entretien assurent des travaux dans les établissements. L'évaluation des services ainsi rendus en équivalents temps-plein n'est pas aisée.

- *Les investissements:*

Ils sont à la charge des régions. Les investissements immobiliers (construction, grosse maintenance) sont en général assurés sous la maîtrise d'ouvrage directe de la collectivité compétente. Ils figurent généralement dans des plans pluriannuels d'investissements. Les travaux d'urgence sont le plus souvent pris en charge directement par la collectivité, mais dans certains cas, par l'établissement sur subvention. Les équipements font quant à eux l'objet de subventions aux établissements, complétés par des dotations en nature attribuées par la collectivité. Dans ce cas, ils font en principe l'objet de conventions de mise à disposition.

Les établissements privés

- *Le fonctionnement*

Contrairement aux établissements sous tutelle de l'éducation nationale, les régions ne sont pas compétentes pour ce qui concerne le fonctionnement des établissements d'enseignement agricole privés (forfait d'externat et emploi des ATOSS) qui relève encore de l'État. Toutefois, dans un souci d'équité avec les élèves de l'enseignement public, ces établissements perçoivent, lorsqu'elles existent, les aides aux élèves (manuels scolaires, équipement des élèves), crédits éducatifs, aides aux TICE, etc...

- *Les aides à l'investissement*

Ces aides font l'objet d'un contexte législatif spécifique (loi Rocard). Elles s'inscrivent le plus souvent dans le cadre de programmes pluriannuels d'aides aux investissements.

A titre d'exemple, le tableau suivant fait état des principaux financements affectés par la Région des Pays de la Loire aux formations initiales agricoles par la voie scolaire au titre de l'exercice 2010 (Sources : Région des Pays de la Loire. Compilation des documents publics consultés au service de documentation du Conseil régional le 13 janvier 2012, dont documents budgétaires 2010)

	fonctionnement	Aides à la scolarité (1)	Crédits éducatifs déconcentrés	Équipements (5) et (7)	Immobilier	Crédits du plan d'équipements sportifs(6)	Total (8)	ATOS
Établissements publics	2 463 888,95 €	206 988,00 €	39 804,00 €	598 472,62 €	10 774 625,00 € (2)	-	14 083 778,57 €	Dotations non publiques
dont LEGTA	2 366 865,28 €	193 802,00 €	37 644,00 €	566 821,67 €	10 774 625 € (2)	-	13 939 757,95 €	Dotations non publiques
dont École maritime et aquacole	97 023,67 €	13 186,00 €	2 160,00 €	31 650,95 €	0,00 €	-	144 020,62 €	Dotations non publiques
Établissements privés	13 500,00 €	687 598,00 €	195 520,00 €	1 484 176,00 €	2 090 539,00 € (3)	161 225,32 €	4 632 558,32 €	Sans objet
dont MFR	Sans objet	325 344,00 €	89 319,00 €	478 720,00 €	817 797 € (3)	41 123,52 €	1 752 303,52 €	Sans objet
dont établissement temps plein	Sans objet	362 254,00 €	106 201,00 €	1 005 456,00 €	1 272 742 € (3)	120 101,80 €	2 866 754,80 €	Sans objet
dont aides aux fédérations (4)	13 500,00 €	-	-	-	-	-	13 500,00 €	Sans objet
TOTAL	2 477 388,95 €	894 596,00 €	235 324,00 €	2 082 648,62 €	12 865 164,00 €	161 225,32 €	18716336,89 €	

- (1) Gratuité des manuels scolaires et aides à l'équipement des élèves
- (2) Plan pluriannuel immobilier 2006-2010 dans les établissements d'enseignement public
- (3) Plan pluriannuel d'investissements dans les établissements d'enseignement privés 2010-2014
- (4) Fédérations régionales des établissements d'enseignement agricole privés
- (5) Subventions versées aux établissements auxquels s'ajoutent pour les établissements publics des dotations en nature qui ne sont pas prises en compte dans ce tableau
- (6) les établissements publics reçoivent une dotation financière permettant la location d'installations sportives le plus souvent municipales. Des investissements sont par ailleurs pris en compte dans les rubriques équipements et investissements immobiliers
- (7) Des dépenses prise en charge directement par les régions s'ajoutent à cette rubrique au titre du programme de câblage et d'informatisation des établissements.
- (8) Total approché pour 2010, hors ATOS et coût de la structure régionale (gestion) et minoré des programmes d'équipement (informatisation, équipements divers) mis en œuvre directement par la région dans les établissements publics.

Ainsi, c'est près de 19 millions d'Euros, hors salaires des ATOSS, que la Région des Pays de la Loire a consacrés en 2010 à l'enseignement technique agricole. Cette somme est par ailleurs minorée des coûts de structure et de gestion pour ce qui concerne les services de la collectivité, ainsi que des équipements et travaux pris en charge directement par la région.

1.2.2.2. L'apprentissage :

De la compétence exclusive des régions, l'apprentissage est mis en œuvre au sein des Centres de formation d'apprentis (CFA) agréés. Pour ce qui concerne l'apprentissage agricole, leur nombre est limité au sein de chaque région. Les crédits reçus à ce titre figurent dans les comptes des centres qui, pour ce qui concerne les CFA publics, sont intégrés au sein des établissements publics locaux d'enseignement et de formation agricole (EPLEFPA). Par ailleurs des aides sont versées aux apprentis (aides au logement, aux déplacements, aux repas) et aux employeurs selon des barèmes votés par les collectivités. Des aides à l'investissement peuvent également être attribuées aux CFA .

Exemples :

- Barème des aides aux apprentis de la région des Pays de la Loire au titre de l'exercice 2010 : (Budget 2010 de la région)
Hébergement : 3,82 € par nuit
Restauration : 1,56€ par jour
Transport : 0,062€ par km au-delà de 10 km entre l'entreprise et le CFA
- Montant de la subvention versée en 2010 au titre de l'apprentissage au Lycée Nature (CFA-EPLEFAPA de la Roche-sur-Yon (Vendée) : 1 152 925,81 € (§ 742 du compte financier 2010 du CFA) en fonctionnement et 21 652,45 € (§ 1312 du compte financier 2010) en investissement.

1.2.2.3. La formation professionnelle continue

Son financement est également de compétence régionale. Comme pour l'apprentissage, elle est mise en œuvre dans des centres de formation professionnelle agréés (CFPPA des EPLEFPA pour ce qui concerne les établissements publics) . Des aides à l'investissement peuvent également être attribuées par les régions. S'y ajoute la rémunération d'un certains nombre de stagiaires (stagiaires de la formation professionnelle) le plus souvent dans le cadre de conventions avec l'ASP. Exemples :

- Barème de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle en région des Pays de la Loire en 2010 : (convention avec l'ASP):
Travailleurs salariés privés d'emploi et
assimilés demandeurs d'emploi : 667,00€
Travailleurs non salariés : 723,59 €
Parents isolés et femmes enceintes seules : 1 002,02 €
Primo demandeurs d'emploi :
16-17 ans 145,34 €
18-20 ans 325,39 €
20-25 ans 354,35 €
26 ans et plus 416,09 €
- Financement régional du CFPPA-EPLEFPA du lycée Nature de la Roche-sur-Yon en 2010 : 558 822,85 € en fonctionnement (§ 742 du compte financier 2010 du CFPPA) et 0 € en investissement.

A l'exemple de la région des Pays de la Loire, particulièrement étudiée par la mission, il est ainsi constaté, par examen des documents publics émanant de la collectivité et par enquête auprès des établissement de formation, que, pour l'exercice 2010, il est possible de réaliser une approche d'une part importante des financements affectés à l'enseignement technique, à l'apprentissage et à la formation professionnelle agricole.

1.2.2.4. L'enseignement supérieur , la recherche et l'innovation

Facultatives pour les Collectivités, les aides à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation ont tendance à progresser dans la mesure où ces activités participent à l'attractivité et au développement local et régional.

Pour les établissements publics, les aides aux gros investissements immobiliers et gros équipements sont le plus souvent intégrées au contrat de projet État-Région (CPER). Les financements afférents sont à ce titre connus des services de l'État et intégrés dans la base PRESAGE.

De nombreux autres financements d'investissement et de fonctionnement sont attribués aux établissements concernés, sous diverses formes, telles que :

- Enseignement supérieur : aides au démarrage de nouvelles formations, mobilités internationales des étudiants,
- Recherche : aides aux investissements (notamment équipements), bourses doctorales et post-doctorales, accueil de nouveaux chercheurs, mobilité des chercheurs, soutien à des programmes de recherche, etc.
- Soutien à l'innovation : subvention sur programme, souvent en provenance des budgets de soutien au développement économique.

La plupart des subventions sont attribuées aux établissements qui les gèrent et figurent dans leurs comptes financiers. Toutefois, les financements attribués aux structures communes à plusieurs établissements tendent à prendre de l'importance (PRES). Ils sont plus difficiles à identifier et leur réaffectation au bénéfice des établissements relevant du MAAPRAT n'est pas aisée.

Par ailleurs, des financements de soutien à l'innovation sont attribuées à diverses structures, le plus souvent dans le cadre de convention d'objectifs : pôles de compétitivité, centres techniques agricoles ou agroalimentaires, sociétés d'économie mixte, centres de transferts de technologie, chambres d'agriculture, plateformes régionale d'innovation, etc...

Recommandation 4 : Dans le registre de l'enseignement agricole, de la recherche et de l'innovation, rechercher les agrégats d'information possibles à partir des réseaux déconcentrés et des opérateurs.

1.3. Les positions des collectivités territoriales

« Je vous demande de vous départir de l'idée que les collectivités sont frileuses ou réticentes pour communiquer les informations » : voilà une façon pudique de dire les choses !⁽²⁶⁾ Y a-t-il donc une volonté délibérée d'obstruction et de refus d'information ? « Spontanément, les collectivités ne nous donnent pas les informations, en tout cas pas de façon institutionnelle », reconnaissait devant nous un directeur de service extérieur.

Il semble à la mission que plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ce manque de fluidité dans la circulation des informations :

- ✓ la nomenclature budgétaire de la collectivité territoriale : la classification des dépenses du département ou de la région ne reprend pas forcément le découpage du ministère de l'Agriculture ou plus largement de la LOLF. Avant tout, elle correspond aux priorités politiques de la collectivité. Ce problème constitue une des limites de la méthode par examen des comptes administratifs (cf. § 1.1.2.2). A titre d'illustration, citons l'exemple du Conseil régional des Pays de la Loire : il ne classe pas les aides qu'il accorde aux IAA dans une rubrique Agriculture mais les intègre, sans distinction dans l'ensemble des aides à l'industrie. Comment alors évaluer les aides de la Région aux IAA ?

26 Cette phrase figure dans les éléments de langage proposés au DAF en vue de sa rencontre avec les DRAAF/DDAF du 29 septembre 2004

- ✓ la difficulté et le manque de temps pour rechercher, extraire, repérer et classer les données : répondre aux questions des services de l'État, remplir les tableaux de chiffres nécessite donc un vrai travail. Le problème est le même dans les services de l'État : « si la collectivité territoriale me demande des données, je n'ai pas forcément envie de le faire.» Dans les collectivités territoriales également, le temps des personnels est compté !
- ✓ la méconnaissance des règles européennes et des obligations en résultant : convenons que le système est tout de même un peu complexe ! L'obligation de déclaration, les plafonds individuels des aides *de minimis* ne sont pas toujours bien connus. Constatant ce fait, la DRAAF des Pays de la Loire propose de monter des formations communes pour les agents des collectivités et ceux des services extérieurs de l'État. Elle note cependant que la notion de sanctions possibles avec obligation de remboursement des aides « indues » commence à se répandre et que des collectivités territoriales viennent questionner l'administration. Dans cet esprit, la DRAAF a rédigé un projet de guide sur les aides européennes -sans avoir pu pour l'heure obtenir l'imprimatur du ministère.
- ✓ une prise de distance volontaire avec les règles européennes : au-delà de la méconnaissance, il semble que, dans des situations de crise, les collectivités puissent s'affranchir délibérément des obligations européennes pour intervenir en direct et allouer des aides d'urgence à l'agriculture ou à la pêche (la lecture du journal professionnel du vendredi matin « Le Marin » est ainsi pleine d'enseignements !)
- ✓ la défiance : n'excluons évidemment pas ce motif. Comme l'exprimait *off* un ancien directeur des services d'une collectivité territoriale : « le DDAF avait pour consigne de nous chercher des noises, le grand jeu, c'était de tout cacher : la réalité du budget n'apparaissait pas clairement » ! Face à un État qui pourrait bloquer ou contrarier son action, ou supprimer des financements sur le mode : « puisque vous apportez beaucoup dans ce registre, vous n'avez plus besoin de mon aide », la collectivité peut être fondée à préférer ne pas être trop explicite et transparente sur ses interventions. Si la confiance ne prévaut pas, si les règles du jeu ne sont pas claires, alors l'information risque fort de rester quelque peu opaque.

Face à ces réticences, le ministère de l'Agriculture encourage ses services extérieurs à promouvoir la formule du paiement associé : l'idée est pertinente mais peut-on penser que les collectivités s'engageront dans cette voie plus qu'elles ne le font déjà ? Il semble avant tout à la mission qu'un travail sérieux et utile ne peut être envisagé qu'en commun, en coopération, non pas dans une défiance lourde et bloquante, non pas dans un jeu stérile du « chat et de la souris », mais dans le partage d'un intérêt réciproque à travers une stratégie gagnant/gagnant. Chacun doit être convaincu qu'il trouvera avantage à mieux connaître les aides apportées par les collectivité certes, mais par l'État aussi.

1.4. Des aides de l'État pas toujours bien connues ni cohérentes

Même si les financements de l'État n'entrent pas dans le champ de la mission, les échanges que nous avons eus montrent l'intérêt d'une approche territoriale de l'ensemble des financements. Or, il semble que les aides de l'État, qu'elles soient distribuées sous une forme fiscale ou sociale ou sous la forme de subventions, et celles des autres opérateurs publics ne sont pas toujours bien connues ni cohérentes.

Les aides d'État qui prennent une forme fiscale ou sociale ne sont pas faciles à cerner. Selon le mot d'un directeur de DDTM, « le bénéficiaire doit nous dire combien l'aide fiscale qu'il a reçue lui a fait économiser comme impôt ; il le fait quand il sollicite une aide sur un autre dispositif... » « Pour les aides sociales, nous pouvons les connaître, si elles passent par la MSA, autrement... »

Les études que nous avons rappelées plus haut (§ 1.1.1) traitent des dépenses et ne s'intéressent pas aux recettes des collectivités, notamment aux dotations globales de l'État (DGE, DGER, DGF, ...) : « elles sont en effet des recettes non affectées et la collectivité possède donc une certaine marge d'initiative quant à leur utilisation. »⁽²⁷⁾ Les « dépenses nettes » des collectivités inscrites dans ces études intègrent donc cette recette non affectée, notamment la DGE des départements.⁽²⁸⁾

Mise en place en 1983 pour soutenir l'investissement des départements en matière d'équipement rural, cette DGE « rurale » représente en 2011 un montant à répartir de 237,5 M€ dont 180,5 M€ pour la fraction principale (76%) qui doivent générer un montant total d'investissements de 938 M€⁽²⁹⁾.

L'annexe IX du Code Général des Collectivités Territoriales⁽³⁰⁾ fixe la liste des travaux d'équipement rural qui peuvent être soutenus par cette dotation : aménagements agricoles hydrauliques et fonciers (remembrement et travaux connexes, voirie rurale, travaux d'hydraulique agricole, curages de cours d'eau non domaniaux, ...), développement du tourisme, infrastructures publiques (eau, assainissement, électrification, ordures ménagères), habitat rural, aménagement rural, jardins familiaux.

Il pourrait être intéressant de connaître comment les départements répartissent leur dotation selon ces différentes rubriques.

On pourrait analyser également la manière dont les communes et les EPCI qui y sont éligibles utilisent la nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux DETR⁽³¹⁾ qui, dans le prolongement des dernières Assises des territoires ruraux, leur permet de financer des investissements dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou de favoriser le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. Pour 2012, le montant de cette DETR est fixé à 616 M€.

27 Étude ENSAM août 1998

28 Elle n'est pas non plus prise en compte par le ministère de l'Agriculture dans son recensement annuel des « concours publics à l'agriculture »

29 Circulaire DGCL du 18 mai 2011 (COT1100541C) relative à l'attribution de l'exercice 2011 et le bilan de l'exercice 2010 de la DGE des départements

30 CGCL articles L 3334-10 et R 3334-5

31 L'article 179 de la loi de finances pour 2011 a créé la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR)

La subvention pour Travaux Divers d'Intérêt Local, TDIL, sans doute mieux connue sous le terme de « réserve parlementaire », relève de l'initiative des parlementaires à partir des moyens qui leur sont alloués : elle constitue une subvention exceptionnelle, ne fait pas l'objet d'une information générale a priori et échappe à l'instruction des services de l'État. Elle représente cependant des montants non négligeables, chiffrés par exemple par l'étude SGAR Pays de la Loire, pour cette région, à 13,3% de l'ensemble des aides publiques sur la période 2007-2010⁽³²⁾. Selon les termes de ce rapport, l'allocation de cette TDIL est « discrétionnaire, c'est ainsi une part importante de l'aide publique d'État qui échappe à l'instruction et la décision locale et ne peut de ce fait s'inscrire dans une stratégie d'ensemble. »

D'autres financements publics tels que PITE, agences de l'Eau, PNR... peuvent intervenir sur des territoires. Dans le cas de la région Pays de la Loire, l'étude diligentée par la Préfecture de Région/SGAR cite notamment le FEDER, le FNADT section générale, les Pôles d'Excellence Rurale, les subventions du Fonds National pour le Développement du Sport ou le fonds d'État FISAC pour l'artisanat, le commerce et les services...

De fait, l'État souhaite connaître les financements des collectivités mais, de la même façon, celles-ci seraient intéressées à connaître les financements de l'État. C'est dans cet esprit que la mission suggère qu'un dispositif de mise en commun d'information soit instauré entre collectivités et services de l'État au niveau territorial qui sera le plus pertinent (cf. § 2.4.1).

Enfin, la mission est consciente de ce que, pour bien fonctionner, un système a besoin de respiration faute de quoi il s'étouffe ; elle ne suggère pas de supprimer la possibilité donnée aux parlementaires de soutenir des projets « divers d'intérêt local » ni non plus de « verrouiller » le système des aides *de minimis* qui permet des réactions rapides et adaptées à des cas difficiles – mais une certaine recherche de cohérence lui semble souhaitable.

2. Analyse et propositions

2.1. Définir les objectifs

Ce point est crucial, car, selon la réponse que l'on apportera, les études à mener, les informations à réunir seront différentes. Nous l'avons dit dès l'introduction de ce rapport, la lettre de mission reste imprécise sur les buts poursuivis et la question nous a souvent été posée : « pourquoi faites-vous ce travail ? »

³² Étude régionale sur les interventions de l'État en faveur des territoires ruraux en Pays-de-la-Loire, Préfecture de la Région Pays de la Loire juin 2011

A travers nos rencontres, nous avons été amenés à identifier différentes réponses possibles à cette question des objectifs :

2.1.1. Renseigner le Parlement, la Cour des comptes, la Commission des comptes de l'agriculture de la nation

Comme l'explique un ancien chef de service à la direction des Affaires financières au ministère de l'Agriculture, au milieu des années 90, la question des concours publics à l'agriculture était l'objet de débats ; on annonçait beaucoup d'argent pour l'agriculture, la profession contestait l'agrégation de sommes de nature très différente, le ministère de l'Agriculture avait alors décidé de publier une note annuelle sur les concours publics à l'agriculture qui avait apaisé le débat. Mais cette note ne disait rien sur les aides des collectivités territoriales. Les études entreprises visaient donc à répondre à ce manque.

Régulièrement des questions parlementaires sont posées sur le sujet et, pour le Sous-Directeur de la Gouvernance, il serait bien que le Secrétariat général du ministère puisse ajouter les contributions des collectivités territoriales au rapport annuel qu'il établit sur les concours publics à l'agriculture.

2.1.2. Respecter nos obligations de rapportage vis à vis de l'Europe

Comme le rappelle la lettre que la Sous-direction des Affaires Européennes du MAAPRAT adresse chaque année aux présidents des conseils régionaux et des conseils généraux (cf. § 1.2.1.4), les « États membres sont tenus de présenter chaque année à la Commission un rapport sur les aides d'État dans le secteur agricole, conformément à l'annexe III B du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004. »

Les grands programmes relevant des fonds européens FEADER, FEDER, FEP, FSE, précisent, dans leur règlement, les modalités de suivi annuel et d'évaluation que chaque État membre doit respecter.

2.1.3. Contrôler le respect des plafonds européens

Le pas de temps des études globales dont nous parlons ici correspond mal à un tel objectif : les études sur les comptes administratifs portent sur les budgets n-2 ; les études portant sur les chiffres des comptes de gestion transmis par la DGFIP ne peuvent être vraisemblablement finalisées qu'avec un même délai de deux années : le protocole du 3 avril 2008 prévoit en effet que les chiffres de l'année « n-1 » sont livrés avant le 30 septembre de l'année « n ». De telles études ne peuvent donc répondre à l'objectif de suivre, *in itinere*, le respect de plafonds avec la capacité d'alerte puis de réaction que cela implique.

2.1.4. Assurer la cohérence territoriale

Plusieurs de nos interlocuteurs nous l'ont dit, mieux connaître les interventions des différents acteurs serait utile pour argumenter les politiques à développer, organiser ou réorganiser l'action sur le terrain et la dévolution des moyens. Cela permettrait d'atteindre une meilleure efficacité et une meilleure efficience de l'action publique au bénéfice d'un développement équilibré et durable des territoires. Dès lors, il apparaît essentiel de connaître au niveau territorial autant les interventions des collectivités que celles de l'État et de ses opérateurs. Mieux cerner le secteur de l'enseignement agricole, de la recherche et de l'innovation

En l'absence de données nationales propres aux champs du MAAPRAT dans les comptes de gestion des collectivités tels que restitués par la DGFIP, il apparaît souhaitable de réaliser une approche permettant d'estimer des données aussi essentielles que le coût d'un élève de l'enseignement agricole ou encore les crédits mis en œuvre pour l'apprentissage et la formation professionnelle continue agricoles.

Par ailleurs, les contributions des collectivités pour la recherche et l'innovation prennent de plus en plus d'importance en lien avec le développement local.

2.1.5. Connaître « dans l'absolu », savoir « pour la beauté du geste »

On peut parfois avoir l'impression qu'il s'agit un peu de ça. Est-ce vraiment essentiel de savoir, par exemple, la part de la dépense départementale du transport scolaire qui concerne l'enseignement agricole ? L'important n'est-il pas plus de vérifier que le système fonctionne et répond aux besoins de déplacement des élèves ?

Certaines données peuvent être très difficiles à cerner : plutôt que de chercher à tout prix à les obtenir ou à les approcher à travers des hypothèses ou des clés de répartition incertaines, mieux vaut, nous semble-t-il, remonter au cran supérieur et voir comment apprécier l'atteinte de l'objectif sur lequel elles portent .

2.1.6. Permettre à l'État de jouer le rôle de suivi et d'évaluation qui doit être le sien dans le cadre d'une organisation décentralisée

Comme l'écrit le rapport Lambert⁽³³⁾, « Dans notre République unitaire décentralisée, (...) les missions fondamentales (de l'État) ne sont pas discutables : garantir l'intérêt général et l'utilité publique, assurer le contrôle de l'application des lois et des règlements. »

Dans les registres où la décision politique a statué que l'objectif serait mieux atteint s'il était porté par une autorité décentralisée et a donc confié à celle-ci la responsabilité de l'action en la matière, l'État garde cependant le rôle de gardien de l'intérêt public, et donc d'évaluation des actions menées.

33 « Les relations entre l'État et les collectivités locales » Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert - décembre 2007, p 9

2.1.7. Rechercher une meilleure efficacité de l'action publique, une meilleure efficience du système des financements publics

L'objectif est bien là, « le meilleur service de la France et des Français » (34) Sur la base des conclusions des enquêtes ou audits d'évaluation évoqués au point précédent, un approfondissement de la décentralisation pourra être envisagé pour gommer les dysfonctionnements constatés et renforcer les conditions de plein épanouissement des politiques publiques en cause.

Sur cette question des objectifs, la mission estime qu'une réflexion de niveau Maîtrise d'ouvrage est nécessaire. C'est à partir de ses conclusions, sur la base des objectifs clairement fixés, que le travail à mener et ses conditions de réalisation pourront être précisés.

Recommandation 5 : Mener une réflexion de niveau Maîtrise d'ouvrage afin de formaliser les objectifs fixés à une étude d'identification et de suivi des interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère en charge de l'agriculture.

Les suggestions que le présent rapport propose dans les chapitres suivants seront donc à apprécier sur la base de ces conclusions.

2.2. Mixer les sources d'information

Recourir à plusieurs systèmes d'information, travailler sur plusieurs registres, ce sont les deux principes que retient la mission à ce stade de son travail.

2.2.1. Raisonner en grandes masses

Les études des comptes administratifs ont montré leurs limites, la mission leur préfère le travail à partir des comptes de gestion. Il s'agit donc de s'appuyer sur le protocole d'accord MAP/DGCP du 3 avril 2008 (35) et de tirer le maximum d'information des chiffres que transmettront les services de la DGFIP.

Un certain nombre de points méthodologiques sont à revoir pour donner tout crédit à ce travail.

Une analyse est à mener contradictoirement entre la DGFIP et la direction compétente du ministère de l'Agriculture pour bien fixer la liste des fonctions à suivre, actuellement (36) 12 postes pour les départements (M52) et 16 postes pour les régions (M71), et d'identifier précisément le périmètre des concours publics auxquels elles correspondent.

On pourra se poser la question de solliciter une évolution de la nomenclature fonctionnelle pour mieux isoler des postes de dépenses pertinents (par exemple scinder les fonctions

34 Id Conclusion, p 23

35 cf. annexe 6

36 Protocole d'accord du 3 avril 2008, déjà cité

« enseignement » en deux sous-parties: « enseignement général » et « enseignement agricole »). Nos interlocuteurs de la DGFIP nous ont laissé entendre que la chose n'était pas inaccessible; la demande doit en être adressée simultanément à la DGFIP et à la DGCL. La mission anticipe que la réponse n'ira pas de soi et qu'une telle demande doit être argumentée et soutenue politiquement -déjà nous retrouvons là la nécessité d'un accord entre État et collectivités territoriales.

Un travail doit ensuite être mené pour fixer la méthodologie de transcription des dépenses ainsi formulées dans les termes de cette nomenclature fonctionnelle selon la nomenclature des concours publics à l'agriculture et d'en arrêter le niveau de détail. La recommandation de la mission est de rester à un niveau d'agrégation élevé et ceci pour deux raisons :

- d'une part pour éviter de devoir imaginer des clés d'affectation scabreuses et qui ne pourront plus, comme dans l'étude de 2008, se caler sur les répartitions des études anciennes et les chiffres des exercices budgétaires de 2000 et 2002. La mission doute qu'il soit possible, même en analysant soigneusement les budgets de collectivités territoriales « représentatives », d'établir des ratios de désagrégation transposables à l'ensemble des collectivités : les études du passé l'ont montré, il n'y a pas de collectivités représentatives et, lorsque l'exercice a été mené d'essayer d'expliquer les chiffres des collectivités par des critères objectifs tenant aux caractéristiques de la zone, de la collectivité ou de l'agriculture, la conclusion, nous l'avons dit plus haut (37) est que ces différences entre les collectivités trouvent l'essentiel de leur origine dans « l'autonomie de décision des collectivités »(38). Comment dès lors identifier des collectivités représentatives et caler sur elles des ratios applicables à toutes ?
- d'autre part, parce que la mission considère que l'intérêt de ce travail est d'établir un montant global (le fameux « milliard ») et de le répartir en quelques grandes masses pertinentes qui devront être identifiées en fonction des objectifs fixés.

Recommandation 6 : Affiner, en lien avec la DGFIP, la méthodologie d'analyse des comptes de gestion des collectivités territoriales : revoir et finaliser la liste des postes de la comptabilité fonctionnelle à suivre ; définir la méthodologie de transcription de ces dépenses dans la nomenclature des concours publics à l'agriculture ; étudier l'éventualité d'une évolution de la nomenclature fonctionnelle des Départements et des Régions ; revoir, sans en modifier l'économie générale, le contenu du protocole d'accord MAP/DGCP du 3 avril 2008.

La question doit être abordée enfin de voir si on cantonne le travail aux départements et régions, comme à l'heure actuelle, ou si on l'ouvre à d'autres collectivités, EPCI, grandes communes, ...

37 cf. § 1.1.3

38 cf. Étude août 1998, chapitres II.4 à II.6 : « Le montant des aides pour les Départements comme pour les Régions, est très variable ; la part de ces dépenses dans le budget de chacune d'elles ne l'est pas moins et les écarts entre Départements comme entre Régions ne sont pas reliés aux écarts entre l'importance de leur budget. » « Des variables caractéristiques de la zone (nombre d'habitants), de la collectivité (montant des dépenses réelles, montant absolu ou par habitant ou agriculteur) et de l'agriculture (nombre d'exploitations, d'UTAF, valeur ajoutée, RBE) peuvent être avancées comme autant de facteurs explicatifs potentiels des différences de montants d'aide à la production agricole entre les différentes collectivités . » Au-delà d' « une certaine tendance à accorder des aides en fonction du nombre d'emplois », la conclusion de cet examen est que « la répartition géographique des aides locales à la production agricole témoigne, par la grande irrégularité de leur distribution, de l'autonomie de décision des collectivités. »

La mission n'a pu approfondir cette question. Des contacts qu'elle a eus, elle retire le sentiment que l'essentiel des interventions des collectivités sont le fait des Régions et des Départements. Une extension à d'autres collectivités pourrait accroître le niveau de complexité du travail pour des montants relativement réduits. Sa suggestion est donc de ne procéder à cette ouverture que dans le cadre des études spécifiques, thématiques et territoriales, qu'elle propose (cf. § 2.2. ci-dessous) et selon le niveau des enjeux identifiés.

Recommandation 7 : Statuer sur une extension du travail à d'autres collectivités territoriales.

Ces différents points sont repris dans la trame de cahier des charges que nous proposons en annexe 4.

2.2.2. Affiner les grands secteurs pertinents

Grâce aux sources de données listées ci-dessus (chapitre 1.2), il doit être possible d'atteindre un niveau de détail plus fin sur les grands secteurs de dépenses chiffrés à partir de cette étude globale. L'analyse souhaitée plus haut (conclusion du § 1.2.1 et recommandation 3) permettra de préciser ces possibilités. Ainsi, *a priori*, sur le champ du développement rural, les chiffres de l'ASP doivent permettre d'obtenir un bon niveau de détail.

Une expertise est donc à conduire sur l'ensemble des sources que nous avons identifiées, la base ASP, la base PRESAGE, les enquêtes SDAE et DPMA/SGAE, les sources spécifiques à la formation et le dispositif qui sera mis en place pour les aides *de minimis*, afin d'évaluer précisément les champs d'information qu'elles représentent ainsi que la fiabilité et l'exhaustivité des données qu'elles fournissent.

Les éventuels manques ou doublons devront être notamment identifiés.

Recommandation 8 : Identifier et calibrer les données pouvant être apportées par d'autres sources d'information et formaliser les méthodes d'extraction, de traitement et de présentation de ces données.

Ces points sont également repris dans la trame de cahier des charges que nous proposons en annexe 4.

2.2.3. Mener des enquêtes spécifiques sur les secteurs à enjeu et les territoires

Au-delà de ces éléments qui doivent permettre de répondre aux objectifs généraux d'information, la mission propose de travailler par enquête spécifique sur des thèmes de politique publique à enjeu. Des domaines sur lesquels de l'argent public est dédié et dont on se demande si l'ensemble de ces moyens concourent efficacement à la politique publique qui a été définie. Des domaines sur lesquels il semble que la politique publique mériterait d'être retravaillée imposant une connaissance fine de la situation actuelle. Etc.

A côté de cette approche thématique, la mission suggère également une approche régionalisée, une ou deux régions faisant l'objet chaque année d'une enquête complète permettant de bien connaître les interventions de l'ensemble des acteurs publics et donnant alors les moyens d'en apprécier l'efficacité.

Recommandation 9 : Mener des enquêtes dédiées sur des thèmes à enjeu ou au niveau territorial pour compléter et préciser les informations globales réunies, notamment lorsqu'il apparaît qu'une politique publique mériterait d'être réinterrogée.

Deux propositions qui, d'évidence, ne peuvent se concrétiser que sur la base d'un accord entre État et collectivités territoriales.

2.3. Des réponses diverses selon les objectifs

En reprenant chacun des objectifs identifiés plus haut (chapitre 2.1), nous proposons de positionner les réponses possibles, selon les trois principes évoqués au chapitre précédent (chapitre 2.2) de la façon suivante :

2.3.1. Renseigner le Parlement, la Cour des comptes, la Commission des comptes de l'agriculture de la nation

Le meilleur outil nous paraît être la note annuelle des concours publics à l'agriculture : à partir des éléments de l'enquête générale sur les comptes de gestion (§ 2.2.1), il s'agira d'ajouter un volet supplémentaire sur les interventions des collectivités à un niveau forcément agrégé mais en essayant de coller au mieux avec le découpage LOLF retenu par le bilan annuel.

Si la demande de l'autorité publique est plus ciblée, la réponse pourra être recherchée dans les sources complémentaires dès lors qu'il aura été démontré que l'une d'entre elles est susceptible de fournir les éléments de réponse (§ 2.2.2) ou alors il conviendra de diligenter une étude spécifique (§ 2.2.3),

2.3.2. Respecter nos obligations de rapportage vis à vis de l'Europe

En ce qui concerne les grands programmes européens, FEADER, FEDER, FPE ou FSE, les modalités de rapportage sont définies par le règlement et appliquées en conformité avec ce qui est demandé. Ainsi, pour le PDRH, un rapport annuel d'exécution est établi chaque année par le ministère de l'Agriculture et adressé à la Commission avant le 30 juin : il comporte notamment un tableau des engagements et des paiements depuis le 1er janvier 2007 (date de démarrage du programme) jusqu'au 31 décembre de l'année précédente. Par ailleurs, un processus dévaluation est suivi qui comprend trois phases : une évaluation *ex ante* accompagnée d'une évaluation environnementale et stratégique (pour l'actuel programme, elle a été faite en 2006/2007), une évaluation à mi-parcours (elle a été menée à bien en 2010/début 2011), enfin une évaluation *ex post* qui sera faite à l'issue du programme.

Contrats entre l'État et les collectivités territoriales, les CPER constituent un mécanisme national qui n'appelle pas en tant que tel un rapportage à Bruxelles. Lorsque des moyens financiers inscrits dans les CPER constituent une contrepartie nationale à un programme européen, ce sont les règles propres à ce programme qui s'appliquent et le rapportage sur l'opération ainsi co-financée par des moyens européens et des budgets CPER est menée, selon le programme européen en cause, comme indiqué ci-dessus.

L'enquête annuelle menée par la SDAE sur la base du questionnement de la Commission et celle qui est menée par la DPMA et le SGAE dans le secteur de la pêche visent également à répondre aux autres demandes de rapportage. Sur les aides *de minimis*, une formule permettant de tenir les obligations de respect des plafonds individuels et nationaux, et donc de réponse aux questions que la Commission pourrait poser⁽³⁹⁾, est à l'étude et doit faire prochainement l'objet d'une décision du ministère et d'une circulaire de mise en place.

Au final, à travers les règles propres aux grands programmes et avec les enquêtes annuelles de la Sous-Direction des Affaires européennes et de la Direction des Pêches maritimes et de l'Aquaculture – et sous réserve du régime d'aides *de minimis* -, la mission croit pouvoir conclure que les moyens permettant de répondre à cette obligation de rapportage sont en place.

2.3.3. Contrôler le respect des plafonds européens

Nous l'avons dit, les études de notre champ de réflexion ne sont pas calibrées, ni dans le temps ni dans leur composition, pour répondre à des préoccupations qui nécessitent un regard exhaustif et une capacité de réaction immédiate face au risque de dépasser un plafond réglementaire.

Des systèmes spécifiques sont donc à mettre en place dans ce registre, à l'image de ce qui est à l'étude pour le cas particulier des aides *de minimis*,

2.3.4. Assurer la cohérence territoriale

Ici aussi, les enquêtes globales dont nous parlons sont insuffisantes pour approcher la réalité d'un territoire et obtenir une vision complète et fine des aides qui sont apportées aux projets du territoire que ce soit par l'État dans toute la diversité que ses soutiens peuvent prendre, par les collectivités territoriales, par d'autres autorités publiques voire par des acteurs privés notamment dans le cadre des partenariats publics privés.

Comme nous le dirons plus loin (§ 2.4.1), il conviendrait d'identifier le niveau territorial susceptible de constituer le lieu de synthèse de l'information le plus pertinent. Et de mettre en place l'outil permettant de réunir l'ensemble de ces informations. La réflexion est à inscrire dans le champ des politiques territoriales et du développement durable du territoire. D'évidence, elle doit être menée en partenariat entre État et collectivités.

39 cf. règlement du 20/12/2007, article 4.6 : sur demande écrite de la Commission, les États membres lui communiquent (...) toutes les informations que la Commission considère comme nécessaire (...).

2.3.5. Le cas particulier de la formation, de la recherche et de l'innovation

Compte tenu des compétences exclusives transférées en matière de formation agricole aux régions, il semble que le niveau régional soit le plus adapté à une collecte d'informations dont la fréquence pourrait être annuelle. Sauf fourniture spontanée des informations par les régions elles-mêmes, un système simple de recueil des données, sous la responsabilité des DRAAF (SRFD) pourrait être recherché, combinant des enquêtes systématisées auprès des établissements à l'examen de documents publics élaborés par les régions. Par ailleurs certaines données pourraient être estimées à partir des documents de programmation (programmes pluriannuels d'investissement dans les établissements publics et les établissements privés de formation agricole).

Pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, le niveau national (DGER) pourrait conduire une enquête annuelle auprès des principaux opérateurs nationaux,

Ce système serait complété, et le cas échéant corrigé, par les travaux des études territoriales préconisées par la mission (dépenses mise en œuvre directement par les régions notamment).

2.3.6. Connaître « dans l'absolu », savoir « pour la beauté du geste »

Convenons que cet objectif n'en est pas un, et que les informations sollicitées sont systématiquement corrélées à un objectif de suivi et d'évaluation d'une politique publique. C'est à dire à l'un ou l'autre des deux objectifs suivants.

2.3.7. Permettre à l'État de jouer le rôle de suivi et d'évaluation qui doit être le sien dans le cadre d'une organisation décentralisée

On entre là dans un domaine où l'information qu'il est indispensable de posséder va être examinée, travaillée, « auditée, sous l'angle des problématiques de l'efficacité et de l'efficience de la politique publique en cause. Une information fine et complète sera requise que l'enquête générale DGFiP ne pourra vraisemblablement pas fournir. Un travail à partir des sources supplémentaires, de sources spécifiques autres (directement reliées aux thématiques traitées) ou d'enquêtes spécialement diligentées sera donc indispensable.

2.3.8. Rechercher une meilleure efficacité de l'action publique, une meilleure efficience du système des financements publics

Cet objectif découle de l'analyse précédente : au vu de ses enseignements, la solution pourra passer par une nouvelle organisation, une nouvelle répartition des compétences, éventuellement de nouvelles décisions relevant de la politique générale de décentralisation.

Recommandation 10 : Caler les modalités d'information sur les objectifs définis au terme du travail de Maîtrise d'ouvrage souhaité en recommandation 5.

2.4. Vers un système « gagnant-gagnant »

Cet objectif d'un système « gagnant-gagnant » nous a conduit au long de ce rapport à plusieurs fois mentionner la nécessité d'un rapprochement entre État et collectivités pour formaliser en commun des objectifs partagés et des modalités d'information réciproque dans lesquelles chacun trouve les voies d'une action plus pertinente « pour le meilleur service de la France et des Français » selon le mot du sénateur Lambert.

Au-delà du système de collecte d'information partagé selon les principes du « mixage » et de l'adéquation avec les objectifs (cf. les deux chapitres précédents), cette orientation passe également, de notre point de vue, par les deux actions suivantes.

2.4.1. Renforcer la cohérence de l'allocation des aides publiques

La coordination entre État et collectivités territoriales sur les aides gagnerait ainsi à être renforcée. Selon le constat de la DRAAF des Pays de la Loire, « il y a eu un décalage entre le Contrat territorial Unique créé par le Conseil régional et l'établissement du DRDR dans le cadre de la préparation des Contrats de projets État/Région ; on a raté la conjonction et les synergies. Pour l'essentiel, dans cette région, il y a partage de l'action entre État et Région, elle est portée soit par l'un soit par l'autre sauf pour l'enseignement et le Plan Végétal Environnemental, d'où une méconnaissance de ce que l'autre fait. » Autre exemple dans la même région, celui du département de Loire-Atlantique et ses contrats de territoire départementaux. L'étude régionale citée plus haut (⁴⁰) nous le dit : « il n'y a pas d'échanges directs entre le Conseil général et les services de l'État pour la préparation des contractualisations. Les territoires choisissent soit de croiser les sources de financement pour obtenir de meilleurs taux de subvention, soit au contraire de les décroiser pour clarifier le système de subventionnement. »

Ce constat amène la mission à suggérer de rechercher le niveau territorial qui pourrait constituer le lieu de synthèse des informations à la recherche d'une meilleure cohérence des interventions publiques. Constatant qu'au niveau régional comme au niveau départemental, aujourd'hui, cette synthèse ne se fait pas, la mission s'interroge : faut-il trouver les moyens pour qu'elle se fasse à l'un ou l'autre de ces niveaux ? Ou faut-il établir cette synthèse à un niveau territorial inférieur, celui de l'arrondissement par exemple ? Le propos serait ainsi de dépasser le sectoriel pour appréhender le territorial.

Recommandation 11 : Rechercher le niveau territorial constituant le lieu pertinent de synthèse des informations pour une bonne cohérence de l'utilisation des interventions publiques.

40 Cf note 32 page 33

2.4.2. Mettre en place un système statistique général de niveau interministériel partagé avec les collectivités

Les auteurs de la troisième étude complète sur les concours des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000 constataient que la méthode utilisée et la nomenclature des documents comptables des collectivités ne permettaient pas « une appréciation des politiques mises en œuvre en fonction des objectifs visés ni une évaluation des résultats par mesure ou action. Ils exprimaient le souhait de « disposer d'une nomenclature comptable plus désagrégée » : « A cette fin, il conviendrait de définir au niveau interministériel, un système complet d'information statistique fondé sur une nomenclature économique permettant d'identifier, par mesure ou action, les concours publics des collectivités locales au milieu rural et, d'une manière plus large, aux différents secteurs économiques et sociaux. Cette voie peut sembler ambitieuse, mais elle est la seule qui puisse permettre à l'État d'exercer sa mission de suivi et d'évaluation, en disposant d'une information statistique et comptable homogène, nécessaire à l'observation des politiques publiques.

La connaissance des concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture pose ainsi une question indissociable de toute réflexion sur la décentralisation : celle de la remontée et du traitement des informations sur l'initiative locale et les fonds publics correspondants, corollaire indispensable des compétences nouvelles transférées aux acteurs locaux. »⁽⁴¹⁾

Cette question en effet n'est pas spécifique au seul secteur agricole, elle concerne l'ensemble des domaines où État et collectivités conjuguent leurs efforts dans la mise en œuvre d'une politique publique. Il serait ainsi intéressant de réfléchir, au niveau interministériel et avec l'INSEE dans le cadre du CNIS, à l'élaboration d'un système statistique général de collecte de ces informations.

Recommandation 12 : Engager une réflexion en vue d'établir un système d'information général, de niveau interministériel et porté par l'INSEE, permettant de réunir l'ensemble des données relevant des interventions des collectivités et de l'État dans le cadre des politiques publiques nationales.

En ce qui concerne le domaine de l'agriculture, il convient cependant de redire que la politique agricole est de niveau communautaire avec des règles et obligations particulières.

41 cf. conclusion de l'article M.B-S/T.V/J-P.D sur « Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000 » in Notes et Études Économiques, n°20, mars 2004

Conclusion

Connaître les interventions des collectivités territoriales dans les champs de l'agriculture et du développement rural n'est pas chose facile. Des tentatives ont été faites ces vingt dernières années sans être totalement convaincantes. Une des raisons majeures ne réside-t-elle pas dans le fait que ces études ont été menées dans un cadre où prévalait une certaine défiance entre les collectivités et l'État ? Pour la mission, il est clair que rien de solide dans ce registre ne peut se faire sans une vraie coopération entre les deux parties.

Il s'agit donc, sur la base d'objectifs élaborés en commun, de bâtir un système de collecte d'information partagé.

La proposition de la mission est que soit adopté un système mixte à trois niveaux :

1. un socle issu de l'examen des comptes de gestion des collectivités territoriales, selon un niveau d'agrégation et une méthodologie à définir,
2. des informations complémentaires et ciblées provenant, là encore selon une méthodologie et sur des registres à préciser, des données extraites des systèmes d'informations spécifiques existant par ailleurs au sein d'organismes qui, du fait même de leur mission, produisent ces données ou les portent,
3. un enrichissement par des focus régionaux ou thématiques correspondant à des questions à enjeu.

Des expertises sont donc à faire encore pour préciser les champs du possible et finaliser ce système mixte: c'est dans ce but que la mission propose les bases d'un cahier des charges qu'il conviendra de finaliser en fonction des objectifs que l'autorité de maîtrise d'ouvrage retiendra.

La mission recommande également de mener une réflexion sur le niveau territorial où il s'agirait d'assurer une synthèse complète des informations sur les différentes interventions publiques dans le but d'assurer la meilleure cohérence des actions et la meilleure efficience des moyens financiers.

Au-delà, et dans le cadre d'une approche plus large basée sur le constat que la décentralisation sur laquelle repose de plus en plus l'organisation administrative de notre pays est de dimension interministérielle, la mission suggère qu'une réflexion soit ouverte, là aussi bien sûr en lien avec les collectivités, en vue d'établir un système d'information général, de niveau interministériel et porté par l'INSEE, visant à réunir l'ensemble des données retracant les interventions tant de l'État et des établissements publics que des collectivités territoriales dans le cadre des politiques publiques nationales.

Les auteurs

Charles DEREIX	Jean-Marc VALLAURI
----------------	--------------------

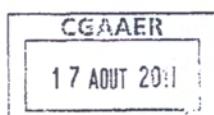
Annexes

SOMMAIRE

Table des matières

Annexes.....	1
Annexe 1 : Lettre de mission.....	3
Annexe 2	5
1 Liste des personnes rencontrées.....	5
2 - Liste des personnes consultées.....	7
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	9
Annexe 4 : Éléments pour construire un cahier des charges pour le système d'information proposé par la mission.....	11
Annexe 5 : Note de service MAP/SG/DAFL/SDAB/N2008-1516 du 27 février 2008.....	15
Annexe 6 : Protocole d'accord MAP/DGCP du 3 avril 2008.....	21
Annexe 7 : Bibliographie.....	25

Annexe 1 : Lettre de mission



VP 2011 - 240

COURRIER/ARR/ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE,
DE LA RURALITE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Directeur du Cabinet

N/Réf : CI/623049

Paris, le 16 AOUT 2011

à

Monsieur Jacques BRULHET
Vice-Président du Conseil Général de
l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces
Ruraux
251, rue de Vaugirard
75015 PARIS

Objet : Actualisation des travaux sur les interventions des Collectivités territoriales dans les champs de compétence du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT).

Depuis 1992, le Ministère chargé de l'Agriculture a périodiquement réuni des éléments d'évaluation des concours publics à l'agriculture émanant des Collectivités territoriales, à la fois grâce à des enquêtes réalisées par ses services déconcentrés et à des études confiées à des équipes de recherche de l'Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers puis de l'Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon. Ces travaux n'ont pas eu de véritable actualisation depuis 2004.

L'évaluation des interventions des collectivités répond pourtant à plusieurs besoins. Elle permet de compléter la connaissance des concours publics aux secteurs dont le MAAPRAT a la charge, et d'apprécier l'effort global des pouvoirs publics français et de l'Union européenne en faveur de l'agriculture. Elle contribue à l'actualisation de la liste des aides des collectivités relevant des « lignes directrices agricoles ».

Les travaux nécessaires à ces évaluations représentant une charge importante, il n'a pas été possible de les réaliser avec une périodicité satisfaisante et de tenir à jour un inventaire des interventions des collectivités.

.../...

78 rue de Varenne - 75349 PARIS 07 SP - Tél : 01 49 55 49 55

Je souhaite que le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux explore, en liaison avec les Directions concernées du MAAPRAT, les moyens de disposer dorénavant d'une base régulièrement actualisée, permettant à la fois d'alimenter les publications ministérielles relatives aux concours publics à l'agriculture, en vue de répondre aux besoins d'information du Gouvernement et du Parlement, ou encore de la Cour des comptes, et de nous acquitter régulièrement de nos obligations de déclaration auprès de l'Union européenne.

Je vous demande donc de désigner une mission, qui, d'ici au 30 septembre 2011, formulera des propositions pour prévoir les travaux d'études correspondants, avec un dispositif d'encadrement méthodologique et de suivi. Il conviendra de privilégier l'utilisation de bases de données déjà existantes, et de prendre l'attache à cet effet des services des Ministères chargés du Budget (Direction Générale des Finances Publiques) et de l'Intérieur (Direction Générale des Collectivités Locales).

Compte tenu des responsabilités du MAAPRAT, il importe que les travaux concernent non seulement l'agriculture, l'alimentation, les Industries AgroAlimentaires, la pêche et la forêt, mais aussi le développement rural, l'enseignement et la recherche.

Des propositions sont également attendues des missionnaires en ce qui concerne les conditions d'utilisation et de diffusion des résultats de ces études et la périodicité raisonnable d'actualisation.

Jean-Marc BOURNIGAL

Annexe 2

1 Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire :

Secrétariat Général :

Service des Affaires financières, sociales et logistiques

- Stéphanie MOURIAUX, sous-direction des affaires budgétaires et comptables, chef du bureau de l'information financière et de la performance

Service de la Statistique et de la Prospective :

- Maurice DESRIERS, chef du bureau des statistiques sur les productions et les comptabilités agricoles

Direction générale des politiques agroalimentaire, agricole et des territoires :

Sous-Direction de la Gouvernance :

- Frédéric LAMBERT, sous-directeur
- Françoise PREBAY, adjointe au sous-directeur
- Juliette PRADE, chef du bureau de la simplification et des méthodes

Service de la forêt, de la ruralité et du cheval :

- François MOREAU, chef du service

Sous-Direction du développement rural et du cheval :

- Patrick FALCONE, sous-directeur
- Michel EHRHART, adjoint au sous-directeur
- Pascale RICCOBONI, bureau du développement rural et des relations avec les collectivités

Sous-Direction des Affaires européennes :

- Guilhem BRUN, sous-directeur
- Thomas GUYOT, chef du bureau de l'Union Européenne
- Mme DUCOS-FONFREDE, juriste au Bureau de l'Union européenne

Direction des pêche maritimes et de l'aquaculture (DPMA) :

- Pierre HEBERT, sous-direction de l'aquaculture et de l'économie des pêches, chef du bureau de la politique structurelle et des concours publics,
- Bérengère BANCTEL, bureau de la politique structurelle et des concours publics

Direction générale de l'alimentation

- Eric ZUNINO, sous-directeur de la qualité de l'alimentation

DRAAF Pays de la Loire

- Vincent FAVRICHON, directeur régional
- Fabienne POUPARD, adjointe au directeur régional
- Mathieu BATARD, chef du service régional de l'Environnement, de la Forêt et des Affaires Rurales
- Marie-Eve JAECK, chargée du pôle « Europe et territoires »

Ministère du budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'État

Direction Générale des Finances Publiques

- Eric BARBIER, sous-directeur du conseil fiscal, financier et économique :
- Benoît SABLAYROLES, sous-direction du conseil fiscal, financier et économique, chef du secteur Valorisation.

AgroSup Dijon/ CESAER :

- Marielle BERRIET-SOLLIEC, professeure d'économie
- Denis LEPICIER, ingénieur d'études

Agence de service et de paiement (ASP)

- Bernard BEZEAU, directeur général délégué
- Philippe PASQUIER, Chef du service des financements agricoles et de la certification européenne, Direction de l'espace rural, de l'agriculture et de la pêche.

Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de Loire-Atlantique

- Marc JACQUET, directeur départemental
- Pierre PAPADOPOULOS, directeur-adjoint
- Philippe LETELLIER, directeur-adjoint, délégué à la mer et au littoral

2 - Liste des personnes consultées

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)

- Patrick CREZE, directeur adjoint au délégué interministériel
- Vincent Le DOLLEY, conseiller au développement régional et aux politiques européennes
- Céline MOYON, chargée de mission CPER

Secrétariat général des affaires européennes

- Sylvain MAESTRACCI, chef du secteur agriculture, alimentation, pêche

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités locales et de l'immigration

Direction générale des collectivités locales

- Pascale PETIT-JEAN, bureau des concours financiers de l'État

Agence de l'eau Seine-Normandie

- Louis HUBERT, directeur de la stratégie territoriale

FranceAgriMer

- Fabien BOVA, directeur général
- Sylvie HUBIN-DEDENYS, directrice du cabinet du directeur général

Conseil régional de la région Pays de la Loire

- Christophe CLERGEAU, premier vice-président

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

Liste des sigles utilisés dans le rapport :

ADF : Association des départements de France

ARF : Association des régions de France

ASP : Agence de service et de paiement

ATOSS : Personnels administratifs, techniciens, ouvriers, sociaux et de santé

CE : Communauté européenne

CESAER : Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux. Unité mixte de recherche INRA-Agrosup Dijon

CFA : centre de formation d'apprentis

CFPPA : Centre de formation professionnelle agricole

CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

CNIS : Conseil national de l'information statistique

CPER : Contrat de projet Etat-Région (2007-2013)

CT : Collectivités territoriales

DAF : Direction des affaires financières

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt

DDT : Direction départementale des territoires

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

DETR : Dotation d'équipement des territoires

DGCL : Direction générale des collectivités locales

DGCP : Direction générale de la comptabilité publique

DGE : Dotation générale d'équipement

DGER : Dotation générale d'équipement rural

DGF : Dotation générale de fonctionnement

DGFIP : Direction générale des finances publiques

DGPAAT : Direction générale des politiques agricoles, agroalimentaire et des territoires

DOM : Départements d'outre-mer

DPMA : Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DRDR : Document régional de développement rural

EA : Exploitation agricole

ENSA : École nationale supérieure agronomique

ENESAD : École nationale d'enseignement supérieur agronomique de Dijon

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPLEFPA : Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole

ETP : Équivalent temps plein

FEADER : Fonds européen agricole pour le Développement rural

FEDER : Fonds européen de développement régional

FEP : Fonds européen pour le pêche

FISAC : Fonds d'investissement pour l'artisanat et le commerce

FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement des territoires.

FSE : Fonds social européen

IAA : Industries agricoles et alimentaires

INRA : Institut national de la recherche agronomique

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

LEGTA : Lycée d'enseignement général et technologique agricole

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

MAAPRAT : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

MAE : Mesures agri-environnementales

MAP : Ministère de l'agriculture et de la pêche

MSA : Mutualité sociale agricole

OSIRIS : Base de données liée au PDRH

PDRH : Programme de développement rural hexagonal

PITE : Programme des interventions territoriales de l'État

PMPOA : Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

PNR : Parc naturel régional

PRES : Pôle de recherche et d'enseignement supérieur

PSEM : Plan de soutien à l'économie de montagne

RBE : Résultat brut d'exploitation

RDR : Règlement de développement rural

SDAE : Sous-direction des affaires européennes (DGPAAT)

SGAE : Secrétariat général pour les affaires européennes

SGAR : Secrétariat général pour les affaires régionales

SRFD : Service régional de la formation et du développement (DRAAF)

TICE : technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement

TDIL : Subvention pour travaux d'initiative locale (« Réserve parlementaire »)

UTAF : Unité de travail agricole familiale

Annexe 4 : Éléments pour construire un cahier des charges pour le système d'information proposé par la mission

Rappel: La mission recommande dans le présent rapport de mener en interne au sein du ministère ou de confier à un cabinet extérieur un travail conclusif d'élaboration du système permanent d'enregistrement et de suivi des interventions des collectivités territoriales dans le champ de compétence du ministère en charge de l'agriculture qu'elle propose. Ce travail doit comprendre deux parties : affiner la méthodologie d'analyse des comptes de gestion des collectivités d'une part, voir ce que les autres sources de données peuvent apporter complémentairement à ce système d'information. Au-delà, il s'agira également de statuer sur le fait que le travail en reste aux régions et aux départements ou qu'il s'ouvre à d'autres collectivités territoriales.

Les propositions ci-dessous visent à constituer le cahier des charges de ce travail ; il devra être affiné en fonction des choix fixés par la Maîtrise d'ouvrage. En tout état de cause, chacune de ses deux parties comprend une analyse préalable qui servira de support au dialogue avec la maîtrise d'ouvrage puis l'élaboration de l'outil méthodologique.

Affiner la méthodologie d'analyse à partir des comptes de gestion des collectivités

La recommandation de la mission est de maintenir cette analyse à un niveau d'agrégation élevé pour en identifier d'une façon simple et fiable, sans recourir à des clés de passage ou des coefficients incertains, les grands éléments de données et les exprimer sous une forme compatible avec la présentation des notes annuelles des « concours publics à l'agriculture ».

Rappeler le cadrage général et identifier le champ du possible:

La première étape est de bien situer la source d'information que représentent les données issues de la DGFIP et d'identifier la façon dont elles peuvent concourir à l'objectif :

L'origine des données

Comptabilité budgétaire et fonctionnelle des Régions et des Départements ; remontée mensuelle par les services locaux du Trésor ; agrégation par la DGFIP

La présentation des données

La comptabilité fonctionnelle des collectivités ; les différents postes, leur composition, la façon dont ils sont renseignés par les collectivités ; la place de l'agriculture dans ces postes et la possibilité de l'individualiser ; les postes pertinents pour l'étude

Le protocole du 3 avril 2008

Objectif et contenu, sa mise en œuvre, bilan

La nomenclature LOLF

Les différents postes de la note annuelle des concours publics à l'agriculture, leur dénomination, leur contenu

Le champ du possible

Les données identifiables dans le champ de l'agriculture à partir des comptes de gestion des collectivités ; fiabilité et limites ; mise en correspondance des données issues de la nomenclature fonctionnelle avec la nomenclature des concours publics à l'agriculture : présentation sous la forme d'un tableau de correspondance ; pistes pour une éventuelle modification de la nomenclature fonctionnelle

Le dialogue avec la maîtrise d'ouvrage

Les objectifs de l'étude : formalisation par la Maîtrise d'ouvrage

La façon dont l'examen des comptes de gestion des collectivités peut y répondre : les données à identifier, les agrégations/désagrégations à opérer

Conclusion : formalisation de la commande de la maîtrise d'ouvrage sur l'étude d'examen des comptes de gestion, liste des postes de la nomenclature des concours publics à renseigner à partir des données des comptes de gestion des collectivités et modalités de présentation.

Établir le canevas d'action

Rédaction du dossier de proposition de modification de la nomenclature fonctionnelle à destination de la DGCL et de la DGFIP

Établissement du rapport technique de proposition

Reconstruction du protocole d'échange de données DGPAAT/DGFIP

Finalisation de la liste des postes de la nomenclature fonctionnelle à renseigner par la DGFIP. *L'économie générale du protocole du 3 avril 2008 n'est pas modifiée.*

Élaboration du tableau pratique de passage des données DGFIP aux postes de la nomenclature des concours publics à l'agriculture

Formalisation des éventuels contrôles à mener

Identification et modalités

Rédaction d'un mode d'emploi pratique et identification des moyens humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre

Exécution de l'étude sur les comptes de l'année précédente

Identifier et calibrer les informations pouvant être apportées par d'autres sources

L'enquête à partir des comptes de gestion des collectivités donnera des informations relativement globales ; l'objectif ici est d'obtenir des informations plus précises, à partir des autres sources de données existantes, sur les domaines où elles sont pertinentes.

Procéder à une analyse critique des sources d'information complémentaire pertinentes

Identification pour chacune des sources d'information possibles des données qu'elles peuvent fournir dans le champ de l'agriculture avec indication de l'origine de ces données :

-ASP

-PRESAGE

-enquête de la Sous-direction des Affaires européennes

-enquête de la Direction des Pêches maritimes et de l'aquaculture

-dispositif *de minimis*

-rappel des dispositifs de rapportage des grands programmes européens intéressant le champ de l'agriculture, FEADER, FEP, FEDER, FSE

-agrégats possibles en matière d'enseignement, recherche et innovation à partir des réseaux déconcentrés et des opérateurs.

Analyse des données apportées par ces différentes sources :

Pour chacune d'elles, identification du niveau de précision des données, de leur limite de fiabilité, de leurs apports et des enseignements qu'il est possible d'en tirer.

Recherche des manques et des doubles comptes possibles dans le panorama ainsi construit.

Dialoguer avec la Maîtrise d'ouvrage

Identification des objectifs par la Maîtrise d'ouvrage.

Les réponses possibles à travers cet ensemble de sources d'information.

Décision : formalisation des objectifs et des réponses correspondantes.

Formaliser l'outil d'information

Finalisation de l'outil d'information : identification des contributions de chacune des sources retenues et de leur apport avec indication du champ de fiabilité de ces données.

Définition des méthodes d'extraction et construction du tableau de présentation des données.

Rédaction d'un mode d'emploi pratique et identification des moyens humains et financiers nécessaires.

Exécution de l'étude sur les comptes de l'année précédente.

Annexe 5 : Note de service MAP/SG/DAFL/SDAB/N2008-1516 du 27 février 2008



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

<p>Secrétariat général Direction des affaires financières Sous-direction des affaires budgétaires Adresse : 78, rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP Suivi par : Christian Garcia Télé : 01 49 55 53 34 Fax : 01 49 55 80 33</p>	<p>NOTE DE SERVICE SG/DAFL/SDAB/N2008-1516 Date: 27 février 2008¹</p>
--	--

Date de mise en application : immédiate

Le Ministre de l'agriculture et de la pêche

à
Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de
l'agriculture et de la forêt

Nombre d'annexes : 2

Objet : Evaluation des concours publics des collectivités territoriales² (régions et départements) à l'agriculture en 2004 et 2005.

MOTS-CLES : Soutiens des collectivités territoriales, concours publics, nomenclature fonctionnelle des comptes administratifs, régions, départements, dépenses exécutées 2004 et 2005.

Destinataires	
Pour exécution :	Pour information :
Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt.	Madame la Chef du Service Central d'Enquêtes et d'Etudes Statistiques (SCES) Monsieur le Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel (CBCM) Monsieur le Chef du Service de la Modernisation (SM)

Le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) a conduit à plusieurs reprises dans le passé des travaux sur l'évaluation des soutiens attribués au secteur agricole par les conseils généraux et les conseils régionaux. Mais ces travaux n'ont pas été actualisés et ils sont maintenant anciens. Les dernières données exhaustives disponibles remontent aux années 2000¹ et 2002². Des données sur les exercices 2003 et 2004 existent également mais elles ne couvrent qu'environ 45 % des départements³.

Cette situation est insatisfaisante alors même que la collecte des données des concours publics des collectivités territoriales est très importante :

- le Parlement et le gouvernement demandent régulièrement des informations afin d'apprécier l'effort global des pouvoirs publics en faveur de l'agriculture. Les concours publics financés par l'Etat et l'Union européenne sont présentés chaque année dans le "Blanc agricole" du ministère adressé aux parlementaires lors de l'examen du projet de loi de finances ; les soutiens des collectivités territoriales, en particulier des régions et des départements, n'y sont pas pris en compte. Or, le MAP a besoin de ces données lors de la communication ministérielle sur le PLF ;
- les services déconcentrés voire les collectivités territoriales elles-mêmes expriment leur demande d'information en la matière ;
- le contexte évolue avec d'une part de nouvelles responsabilités des services déconcentrés régionaux qui ont besoin des données sur les soutiens des collectivités pour mesurer l'effort en faveur de l'agriculture au niveau territorial, d'autre part une intervention accrue des collectivités à travers les nouveaux contrats de projets État-Régions 2007-2013 et le nouveau règlement de développement rural.

Le Secrétariat Général du MAP a donc décidé de mettre en place un nouveau dispositif après avoir tiré les leçons du passé où aucun système n'a été pleinement satisfaisant. Ainsi, en 2007, la direction des affaires financières et de la logistique (DAFL) a mis en œuvre une méthode de collecte fondée sur l'identification, dans la nomenclature fonctionnelle (M51 pour les départements et M71 pour les régions), des rubriques de dépenses relevant en tout ou partie du champ agriculture et l'extraction des données correspondantes des comptes de gestion définitifs des collectivités centralisés par la Direction générale de la Comptabilité Publique (DGCP). Les données extraites portent sur les exercices 2004 et 2005⁴.

I. Les données "DGCP" ont été traitées par la DAFL.

Pour les départements, six rubriques de la nomenclature fonctionnelle ont été retenues : la production agricole, les structures d'animation, les services départementaux d'incendies et de secours (SDIS), les laboratoires vétérinaires départementaux, le transport scolaire et les autres services périscolaires (bourse, restauration, hébergement ...). Pour les régions, en raison du changement de nomenclature entre 2004 et 2005, les fonctions considérées sont différentes selon ces années. Au titre de 2004, les extractions ont porté sur quatre fonctions : l'agriculture, les industries de transformation, le développement rural et l'enseignement ; pour 2005, elles ont porté sur deux fonctions : agriculture et agro-industrie, enseignement (cf. annexe 1 méthodologie).

Pour les fonctions examinées, les dépenses des départements et des régions ont été transposées dans la nomenclature des concours publics à l'agriculture et rapprochées des résultats des études portant sur les années 2000 et 2002. Les dépenses sont classées dans

¹ L'étude a été réalisée en 2002 par l'établissement national supérieur agronomique de Dijon (ENESAD) avec un pilotage par le MAP des travaux méthodologiques et de la constitution d'une base de données.

² L'évaluation a été réalisée en 2004 par le MAP avec le concours des DRAF et des DDCAF pour la collecte des informations. Ce mode opératoire a donné des résultats satisfaisants mais de nombreux services déconcentrés l'ont considéré comme lourd et difficile.

³ L'Association des Départements de France (ADF) et l'Association des Régions de France (ARF) avaient été sollicitées pour assurer l'interface entre les services agricoles des collectivités chargés de la collecte des informations et le bureau d'étude des concours publics à l'agriculture (BECPA) chargé de la centralisation, du traitement et de l'analyse des données. Or, l'ADF n'a répondu que partiellement et l'ARF a refusé de participer.

⁴ Les données 2006 sont disponibles. Elles vous seront transmises dès qu'elles auront été exploitées par le BECPA.

quatre programmes équivalents des programmes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : agriculture et territoires ruraux, sécurité sanitaire, forêt et enseignement. Les données DGCP affectées à un programme ont été réparties entre les actions LOLF par des clés de ventilation élaborées pour chaque collectivité à partir des résultats 2000 et 2002. Certaines fonctions non ventilables ont fait l'objet d'un traitement spécifique en vue de déterminer leur contenu se rapportant au domaine agricole. La méthodologie d'évaluation est exposée en détail en annexe 1.

II. Une validation des résultats par les DRAF est indispensable en raison des limites liées au retraitement des extractions.

Les résultats issus du traitement des extractions ne donnent qu'une première estimation des aides départementales et régionales au secteur agricole et ne peuvent être publiés en l'état sans opérer une vérification préalable. En conséquence, il vous est demandé de faire un examen critique des traitements opérés et d'analyser leurs résultats afin de valider les évaluations obtenues ou, le cas échéant, d'effectuer les corrections nécessaires. Ce travail nécessitera très probablement un rapprochement avec les services agricoles des collectivités.

Les premiers résultats provisoires issus de l'exploitation des données de la DGCP (cf. annexe 2) ne peuvent donner une mesure parfaitement exacte de la dépense des collectivités car le traitement opéré n'est pas totalement satisfaisant :

- la détermination du contenu agricole des fonctions à partir de ratios suppose que cette part agricole reste constante dans le temps ; de même, les clés de répartition utilisées pour ventiler les programmes entre des actions LOLF sont relativement anciennes par rapport aux données sur lesquelles elles s'appliquent. Ces traitements conduisent notamment à impacter des événements conjoncturels du passé sur le présent et/ou à occulter des événements ponctuels (crise, investissements nouveaux...) ;
- la mesure par évolution tendancielle des soutiens départementaux au transport scolaire et aux services périscolaires n'est pas la plus appropriée car ces aides varient en fonction des effectifs scolarisés et des contraintes sociales ;
- des fonctions pouvant (éventuellement) contenir des mesures agricoles n'ont pas fait l'objet de traitement, car leur caractère globalisant ne permet pas d'isoler le contenu agricole et l'éventuelle imputation des soutiens agricoles sur ces fonctions est hétérogène selon les collectivités et relève, pour des raisons d'affichage, de leur appréciation.

En outre, l'examen des séries 2004-2005 montre de fortes évolutions sur une trentaine de collectivités (départements et régions). Dans la plupart des cas (remembrement, hydraulique, foncier, laboratoires, enseignement), ces variations sont liées à des événements identifiables telles que, par exemple, des opérations d'investissement ou des crises sanitaires. Dans les autres cas, les variations sont plus difficilement explicables. Ces dernières feront l'objet d'une alerte spécifique lors de la communication à vos services des données correspondantes (cf. III *infra*).

III. La validation des résultats est demandée pour la mi-avril 2008.

Dès la publication de la présente note de service, les résultats 2004 et 2005⁵ du traitement des extractions seront communiqués aux DRAF par un envoi électronique : chaque DRAF recevra les résultats de sa région et des départements concernés sous la forme des tableaux de l'annexe 2.

Après vérification, corrections éventuelles et validation, les DRAF retourneront le fichier de données au BECPA pour le 15 avril 2008 au plus tard. Ces données validées par les DRAF seront alors « versées » dans une base en vue de déterminer au niveau national, régional et départemental les soutiens publics en faveur du secteur agricole accordés par les collectivités. Les premiers résultats seront publiés dans le "Blanc agriculture 2007" et présentés en appui de la communication ministérielle sur le PLF 2009.

* * *

L'objectif est de pérenniser cette démarche afin d'obtenir de manière périodique une évaluation fiable des dépenses des collectivités territoriales.

J'attire tout particulièrement votre attention sur le caractère innovant de ces travaux et l'intérêt tout particulier qui s'y attache : dans le nouveau contexte rappelé en introduction, il convient que l'administration soit en mesure de répondre aux questions des autorités politiques et de contrôle ainsi que du public et puisse garantir la fiabilité de l'évaluation de la dépense publique en matière agricole.

Je vous serai reconnaissant de veiller à la bonne application de la présente instruction et de me tenir informé de toute difficulté de mise en œuvre.

Le directeur des affaires financières et de la logistique

François de La GUERONNIERE

⁵ Cf. note précédente.

Annexe 1

Méthodologie d'évaluation des concours publics des collectivités territoriales (départements et régions) en faveur de l'agriculture pour les années 2004 et 2005.

I. Identification des fonctions et définition du périmètre de l'évaluation.

Le bureau d'étude des concours publics à l'agriculture (BECPA) a recensé les mesures de la nomenclature fonctionnelle des départements (M52) et des régions (M51 pour 2004 et M71 pour 2005) pouvant enregistrer des interventions en faveur du périmètre agriculture au sens large. Sur la base de ce relevé, la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) a communiqué au MAP les données de dépenses pour les exercices 2004 et 2005. Ont été retenues les dépenses nettes, c'est-à-dire déduction faite des recettes⁶ inscrites au crédit du budget de la collectivité.

Les données DGCP couvrent les 22 régions métropolitaines et les 4 collectivités d'Outre-mer. Pour les conseils généraux, les données DGCP couvrent les 95 départements de la métropole et les 4 départements d'Outre-mer. A des fins de comparaison avec les résultats des études antérieures et de concordance de périmètre, les collectivités d'Outre-mer et les départements de "la petite couronne" de l'Île-de-France (Hauts de Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) n'ont pas été retenus dans le champ de l'évaluation.

En outre, certaines fonctions n'ont finalement pas été prises en compte dans l'évaluation car leur contenu spécifiquement agricole est difficilement isolable par calcul en raison du caractère multisectoriel des opérations imputées sur ces fonctions. Il s'agit notamment de l'assainissement, de l'aménagement et de l'environnement pour les départements et, pour les régions, des fonctions espace rural, patrimoine naturel et intervention en matière industrielle. Toutefois, selon l'appréciation des collectivités ou pour des raisons d'affichage, des dépenses relevant du champ agricole peuvent être incluses dans ces fonctions.

Pour les départements, les fonctions suivantes ont été retenues :

- production agricole (928),
- structures d'animation (91),
- services départementaux d'incendies et de secours (SDIS) (12),
- laboratoires vétérinaires départementaux (921),
- enseignement du second degré (22) : collèges (221) et lycées (222),
- transport scolaire (81),
- autres services périscolaires (bourse, restauration, hébergement ...) (28).

Pour les régions, en raison du changement de nomenclature entre 2004 (M51) et 2005 (M71), les fonctions considérées, pour ces deux années, sont différentes.

Au titre de 2004, les fonctions traitées concernent :

- l'agriculture (962),
- les industries de transformation (963),
- le développement rural (907),
- l'enseignement (943).

Pour 2005, deux fonctions ont été analysées :

- agriculture et agro-industrie (93),
- enseignement (22).

Pour les fonctions retenues, les dépenses ont été transposées dans la nomenclature des concours publics à l'agriculture et rapprochées des résultats des études portant sur les exercices 2000 et 2002. Il en résulte des écarts importants consécutifs au caractère globalisant

de la nomenclature fonctionnelle. Afin de dépasser ce biais, des clés de répartition, élaborées pour chaque collectivité à partir des résultats 2000 et 2002, ont été appliquées aux extractions de la DGCP.

Nomenclature fonctionnelle des Départements (fonctions pouvant se rapporter au champ agriculture)

N° F	M 52 exercices 2004 et 2005
1	12. Participation du département au SDIS
6	Réseaux et infrastructures
61	Eau et assainissement
7	Aménagement et environnement
73	Environnement (sous F 73B actions en faveur du milieu naturel)
74	Aménagement et développement rural
9	Développement
91	Structures d'animation et de développement économique
921	Laboratoire vétérinaire départemental
928	Agriculture et pêche.
2	Enseignement
22	Enseignement du 2ème degré (221 collège et 222 lycées)
23	Enseignement supérieur
28	Autres services périscolaires (bourse, restauration, hébergement...)
81	Transport scolaire.

fonctions non retenues dans le traitement

Nomenclature fonctionnelle des Régions (fonctions pouvant se rapporter au champ agriculture)

N° F	M 51 exercice 2004	N° F	M 71 exercice 2005
907	Développement rural et aménagement de l'espace naturel	93	Agriculture, pêche et agro-industrie
962	Interventions en matière agricole	53	Espace rural et autres
963	Interventions en matière industrielle et commerciale	76	Patrimoine naturel
943	Enseignement	22	Enseignement du second degré

fonctions non retenues dans le traitement

Correspondance entre la nomenclature fonctionnelle et la nomenclature des concours publics à l'agriculture

Départements		Régions	
Codes fonctions M 52	Programmes-Actions	Codes fonctions M 51 2004 M 71 2005	Programmes-Actions
928	Agriculture et terroires ruraux	962	Agriculture et terroires ruraux
912	1 Entreprises d'exploitation agricole	982	1 Entreprises d'exploitation agricole
929	2 Structures d'animation et de développement	907	2 Structures d'animation et de développement
928	3 Aménagement foncier, rendement, hydraulique	823	3 Aménagement foncier, rendement, hydraulique
	4 IAA (élevé abattoir, entreprises horticole...)		4 IAA (élevé abattoir, entreprises horticole...)
928	Sécurité sanitaire	902	Sécurité sanitaire
921	5 Propélysie animale et végétale		5 Propélysie animale et végétale
	6 Laboratoire départemental		6 Laboratoire départemental
928	Opérations	982	Cession durable de la forêt
	7 Entreprises d'exploitation forestière		7 Entreprises d'exploitation forestière
12	8 Sauvegarde de la forêt (DFCI)		8 Sauvegarde de la forêt (DFCI)
22-28 et 81	Enseignement agricole, appui technique et recherche	943	Enseignement agricole, appui technique et recherche

⁶ Ces recettes peuvent provenir d'une autre collectivité, de l'Etat, de l'UE ou de fonds privés.

II. Traitement des données départementales.

Sous-fonction 928 Agriculture.

Pour les départements, la sous-fonction 928 globalise l'ensemble des dépenses agricoles. La répartition de cette dépense entre les entreprises d'exploitations agricoles, l'aménagement foncier, les IAA, le secteur forestier (hors organisations de défense des forêts contre les incendies qui font l'objet d'un traitement particulier, cf. *infra*) et la sécurité sanitaire (hors laboratoire vétérinaire, cf. *infra*) a été effectuée à partir des clés de ventilation déterminées sur la base des données départementales collectées en 2000 et 2002.

Sous-fonction 91 Structures d'animation et de développement économique.

Cette sous-fonction recense l'ensemble des aides versées aux structures d'animation et de développement économique. Les dépenses en faveur des structures d'animation relevant du domaine agricole (structures d'encadrement, ADASEA, chambre d'agriculture, association de professionnels etc.) ont été calculées en appliquant à la dépense totale de cette sous-fonction la part des soutiens aux structures d'animation agricole enregistrés en moyenne sur les années 2000 et 2002 dans l'ensemble des aides de cette sous-fonction sur les années 2004 et 2005.

Sous-fonction 12 SDIS.

Les soutiens départementaux accordés aux organisations de défense des forêts contre les incendies (DFCI) sont inclus dans la sous-fonction 12 des SDIS mais ne sont pas isolables directement par la nomenclature. Les dépenses pour les DFCI ont été obtenues en appliquant aux montants des SDIS le rapport des soutiens départementaux accordés aux DFCI en moyenne sur les années 2000 et 2002 à la dépense moyenne 2004-2005 de la fonction SDIS. Les soutiens aux DFCI concernent essentiellement les départements méridionaux et de l'Aquitaine.

Sous-fonction 921 Laboratoire départemental.

Le code 921 se rapportant exclusivement au laboratoire départemental, les données issues des extractions ont été retenues sans retraitement.

Fonction 81 Transport scolaire et sous-fonction 28 Services périscolaires.

Les compétences légales conférées, par les lois de décentralisation, aux conseils généraux dans le domaine de l'enseignement concernent l'investissement et le fonctionnement des collèges d'enseignement général et des collèges agricoles, le transport scolaire et les services périscolaires (bourse, restauration, hébergement...). Les sections collège de l'enseignement agricole, composées uniquement des classes de 4^{ème} et 3^{ème}, sont intégrées dans les lycées agricoles et relèvent donc de la compétence des régions.

Dans le cadre du transfert des compétences conférées par les lois de décentralisation, les soutiens des conseils généraux à l'enseignement agricole concernent donc le transport scolaire et les services périscolaires. Toutefois, les conseils généraux ont la latitude d'accorder, au-delà de leur domaine de compétence, des aides aux établissements de formation agricole (lycées et formation professionnelle CFA⁷ et CFPFA⁸), en fonction de leur importance dans l'ensemble du dispositif de formation du département. Les études antérieures montrent que ces subventions ne sont pas négligeables.

Les soutiens accordés par les départements pour le transport scolaire (fonction 81) représentent des montants importants (1,5 milliard) tandis que les dépenses pour les services périscolaires (fonction 28) sont beaucoup moins élevées (environ 150 millions). La détermination par une clé de répartition des soutiens à l'enseignement agricole au titre de ces deux fonctions n'a pas été possible. En effet, cette démarche appliquée au transport scolaire a donné des écarts importants par rapport aux études antérieures car les départements accordent des soutiens à l'enseignement agricole sur un champ plus large que les compétences légales et sur des articles fonctionnels ne se rapportant pas spécifiquement à l'enseignement. En conséquence, il a été préférable d'estimer la dépense à l'enseignement

agricole par une évolution tendancielle à partir des données 2000 et 2002 à l'exception, pour 2004, des dépenses des 32 départements qui avaient été mesurées lors de la précédente étude. Pour 2004, l'évolution tendancielle concerne donc 60 départements et, pour 2005, l'ensemble du champ (92 départements). Lors de ces évaluations, les dépenses des conseils généraux en faveur de l'enseignement agricole représentaient environ 4 % des soutiens globaux à l'agriculture.

III. Traitement des données régionales.

Sous-fonctions Agriculture 907, 962 et 963 en M51 (2004) et 93 en M71 (2005).

Pour chaque région, ces sous-fonctions consolident l'ensemble des dépenses agricoles. La ventilation entre les entreprises d'exploitations agricoles, l'aménagement foncier, les IAA, le secteur forestier et la sécurité sanitaire a été effectuée par des clés déterminées à partir des dépenses nettes constatées en 2000 et 2002 pour chacune de ces cinq mesures. Pour 2004, les clés de ventilation ont été appliquées sur les fonctions 907 (développement rural et aménagement de l'espace naturel), 962 (interventions en matière agricole) et 963 (interventions en matière industrielle et commerciale). Le traitement sur ces trois fonctions a permis de prendre en compte les actions de développement rural, car le montant des extractions sur la fonction 962 était anormalement bas. Pour 2005, le traitement a été effectué sur la fonction 93 (interventions en matière agricole).

Fonction Enseignement 943 en M51 (2004) et 22 en M71 (2005).

Les compétences légales conférées, par les lois de décentralisation, aux conseils régionaux dans le domaine de l'enseignement concernent l'investissement et le fonctionnement (hors dépenses de personnel) des lycées d'enseignement général et des lycées agricoles, ainsi que l'apprentissage et la formation professionnelle (CFA et CFPFA).

Les extractions obtenues de la DGCP sur les fonctions régionales relevant de l'enseignement représentent 1,4 milliard en 2004, en progression à 2,6 milliards en 2005 suite à la décentralisation du personnel ATOSS⁹ par la loi de décentralisation de 2004.

La nomenclature pour les lycées et la formation professionnelle n'isole pas l'enseignement agricole de l'enseignement général. Pour déterminer le contenu de la dépense en faveur de l'enseignement agricole, il a été établi des clés régionales mesurant la part de l'enseignement agricole des années 2000 et 2002 dans le total des dépenses d'enseignement des années 2004 et 2005.

⁷ Centre de formation d'apprentis.

⁸ Centre de formation professionnelle et de promotion agricoles.

⁹ Personnel Administratif, Technicien, Ouvrier de Service et de Santé.

Annexe 2

Les résultats provisoires issus du retraitement des extractions des données de la DGCP

Les résultats provisoires issus du retraitement des données de la DGCP ont été classifiés dans les programmes-actions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et « versés » dans une base permettant leur exploitation (ensemble des collectivités, données départementales, régionales, résultats par programme et action...).

Les soutiens des départements et des régions représentent 947 millions en 2004 et environ 1 milliard en 2005 (cf. tableau 1) ; la progression soutenue en 2005 résulte de celle des dépenses des régions en faveur de l'enseignement agricole liée à la prise en charge des personnels ATOSSE d'enseignement (loi de décentralisation 2004). Les soutiens des conseils généraux représentent environ 40 % de ces montants globaux (un peu moins en 2004, un peu plus en 2005) et ceux des conseils régionaux 60 %. La part des dépenses en faveur des activités agricoles (agriculture, sécurité sanitaire et forêt) est de 68 % en 2004 (640 millions accordés pour 58 % par les départements) et fléchissent à 60 % en 2005 suite à la progression des dépenses d'enseignements des régions.

Les dépenses des départements sont évaluées à 386 millions en 2004 et à 371 millions en 2005 (cf. tableau 2) suite à un repli des aides aux actions forestières et aux aménagements fonciers. Elles sont orientées essentiellement vers les activités agricoles (94 % soit 350 millions en 2005) et se répartissent entre les aides aux exploitations (64 %), la sécurité sanitaire (21 %, essentiellement les laboratoires vétérinaires départementaux) et la forêt (9 %). La part des aides à l'enseignement agricole (transport scolaire essentiellement) représente environ 5 % (21 millions).

Pour les régions (cf. tableau 3), les soutiens totalisent 561 millions en 2004 et progressent à 640 millions en 2005 sous l'effet des dépenses d'enseignement qui sont majoritaires (51 % en 2004 et 59 % en 2005). Les aides aux activités agricoles (280 millions en 2005) concernent essentiellement les exploitations et la forêt. Celles en faveur de la sécurité sanitaire représentent environ 1 million.

Tableau 1

Estimation 2004-2005 des concours publics des Conseils Généraux et Régionaux (1)

Programmes-Actions	2000	2002	2004	2005	Unité : euros
Agriculture et territoires ruraux	422 449 033	459 840 631	484 224 760	459 740 028	
1 Entreprises d'exploitation agricole	223 055 370	246 518 614	268 770 211	260 144 241	
2 Structures d'animation et de développement	58 104 835	71 660 151	74 535 643	68 010 572	
3 Aménagement foncier, renouvellement, hydraulique	103 246 950	105 763 000	109 636 833	93 570 011	
4 IAA (dont abattoirs, entrepôts frigorifiques ...)	32 041 848	33 698 165	35 888 070	32 415 205	
Sécurité sanitaire	74 425 634	83 822 619	83 115 495	87 537 521	
5 Prophylaxie animale et végétale	17 604 994	19 277 480	20 277 260	18 692 251	
6 Laboratoire départemental	56 820 640	64 545 133	62 839 235	68 045 270	
Gestion durable de la forêt	60 161 286	71 022 231	72 516 493	63 258 194	
7 Entreprises d'exploitation forestière	53 258 270	56 995 697	57 478 344	52 445 616	
8 Sauvegarde de la forêt (DFCI)	6 903 016	14 026 533	15 038 149	10 812 377	
Enseignement agricole, appui technique et recherche (2)	309 945 332	294 180 933	307 392 940	401 919 493	
Total	866 981 284	907 866 314	947 259 688	1 012 455 236	

(1) France métropolitaine hors départements de la région Ile-de-France "petite couronne" (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne)

(2) Estimation 2004 et 2005 pour les départements à part des études antérieures

Tableau 2

Estimation 2004-2005 des concours publics des Conseils Régionaux (1)

Codes fonctions M 51 2004	Codes fonctions M 71 2005	Programmes-Actions	2000	2002	2004	2005	Unité : euros
992	93	Agriculture et territoires ruraux	197 185 283	217 385 033	236 740 281	224 959 521	
992		1 Entreprises d'exploitation agricole	129 200 943	144 339 487	160 422 839	157 532 083	
997		2 Structures d'animation et de développement	16 702 095	28 611 733	27 762 884	24 054 373	
953		3 Aménagement foncier, renouvellement, hydraulique	16 529 112	17 355 889	19 557 747	18 864 948	
		4 IAA (dont abattoirs, entrepôts frigorifiques ...)	25 753 133	27 077 844	28 958 791	25 638 116	
992		Sécurité sanitaire	805 273	834 092	805 658	918 386	
		5 Prophylaxie animale et végétale	805 273	834 092	805 658	918 386	
		6 Laboratoire départemental	0	0	0	0	
992		Gestion durable de la forêt	32 475 662	32 695 926	36 335 626	34 295 773	
		7 Entreprises d'exploitation forestière	32 473 662	32 695 926	36 335 626	34 295 773	
		8 Sauvegarde de la forêt (DFCI)	0	0	0	0	
943	22	Enseignement agricole, appui technique et recherche	295 531 555	278 049 027	280 788 191	309 788 953	
		Total	515 857 174	528 955 878	560 768 748	649 992 638	

(1) France métropolitaine

Tableau 3

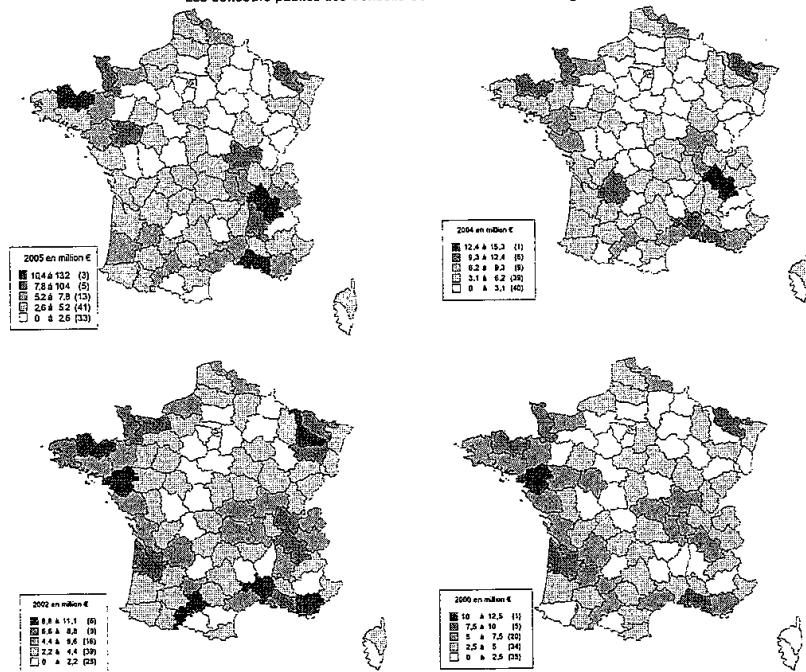
Estimation 2004-2005 des concours publics des Conseils Généraux (1)

Codes fonctions M 52	Programmes-Actions	2000	2002	2004	2005	Unité : euros
828	Agriculture et territoires ruraux	235 253 750	244 455 489	247 404 499	234 159 507	
	1 Entreprises d'exploitation agricole	93 854 427	102 179 147	103 349 372	102 212 157	
8110	2 Structures d'animation et de développement	42 002 740	43 010 410	42 773 750	43 055 400	
828	3 Aménagement foncier, renouvellement, hydraulique	82 717 740	89 407 511	89 482 030	82 705 063	
	4 IAA (dont abattoirs, entrepôts frigorifiques ...)	8 288 715	5 620 322	8 889 279	8 777 087	
928	Sécurité sanitaire	73 620 361	82 984 528	82 208 226	86 619 132	
	5 Prophylaxie animale et végétale	10 799 721	18 443 386	19 370 591	17 773 652	
921	6 Laboratoire départemental	56 820 640	64 545 139	62 839 235	68 045 270	
928	Gestion durable de la forêt	27 688 233	38 328 395	38 180 867	28 862 421	
	7 Entreprises d'exploitation forestière	20 763 207	24 269 771	21 142 718	18 150 043	
	8 Sauvegarde de la forêt (DFCI)	0 903 016	14 028 533	15 038 149	10 612 377	
22-28 et 81	Enseignement agricole, appui technique et recherche (2)	14 413 777	16 140 103	20 606 749	21 130 540	
	Total	350 864 110	378 910 435	386 490 941	371 452 600	

(1) France métropolitaine hors départements de la région Ile-de-France "petite couronne" (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne)

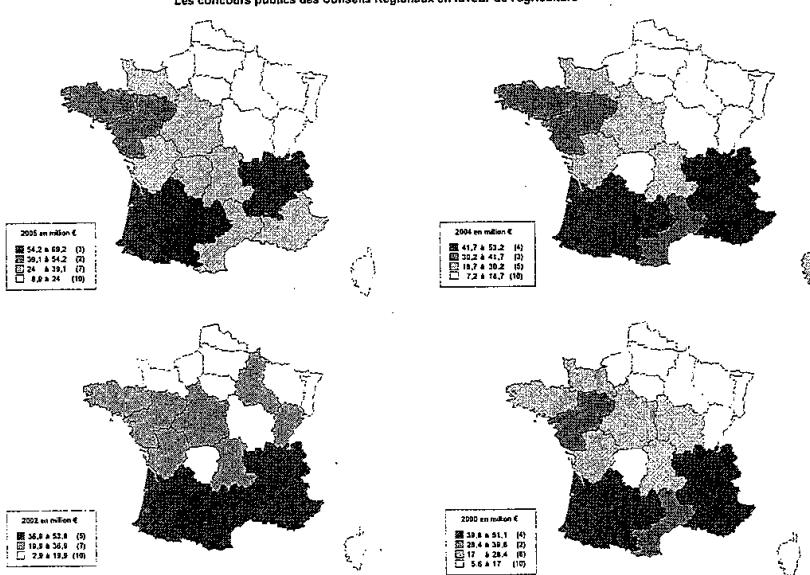
(2) Estimations 2004 et 2005 à partir des résultats des études antérieures

Les concours publics des Conseils Généraux en faveur de l'agriculture



Note : dans la légende, entre parenthèses le nombre de départements concernés

Les concours publics des Conseils Régionaux en faveur de l'agriculture



Note : dans la légende, entre parenthèses le nombre de régions concernées

Annexe 6 : Protocole d'accord MAP/DGCP du 3 avril 2008

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Direction Générale de la Comptabilité publique

PROTOCOLE D'ACCORD ENTRE
LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
ET
LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Le souci d'améliorer la connaissance de l'effort des conseils régionaux et des conseils généraux en faveur du secteur agricole conduit à mettre en œuvre un dispositif d'échanges de données entre le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) et la Direction Générale de la Comptabilité publique (DGCP).

Article 1 : L'objet du protocole

Le présent protocole a pour objet de définir les termes de la coopération entre le Ministère de l'Agriculture et de la pêche et la Direction générale de la Comptabilité publique.

Article 2 : Les principes de coopération

Les principes d'échanges qui font l'objet du présent protocole respectent trois règles communes au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et à la Direction générale de la Comptabilité publique :

- la discréction professionnelle indispensable pour préserver la confidentialité des données individuelles ;
- le respect des missions propres à chaque administration ;
- l'information réciproque sur l'usage des données échangées.

Article 3 : Les échanges de données

La DGCP transmet chaque année au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche :

- Avant le 30/09/N :
 - Pour les conseils généraux : les dépenses individuelles de l'exercice N-1 des fonctions et sous fonctions suivantes :
 - 928. Autre agriculture ;
 - 91. Structures d'animation et de développement économique ;
 - 738. Autres actions en faveur du milieu naturel ;
 - 74. Equipement rural ;
 - 921. Laboratoire vétérinaire départemental ;
 - 61. Eau et assainissement ;
 - 12. Incendie et secours ;

ProtocoleDGCP-agriculture V2

- 221. Collèges ;
- 222. Lycées ;
- 81. Transport scolaire ;
- 23. Enseignement supérieur ;
- 28. Autres services périscolaires.
- Pour les conseils régionaux : les dépenses individuelles de l'exercice N-1 des fonctions et sous fonctions suivantes :
 - 93. Agriculture, pêche et agro-industrie ;
 - 53. Espace rural ;
 - 74. Politique de l'eau ;
 - 76. Patrimoine naturel ;
 - 47. Sécurité alimentaire ;
 - 94. Industrie, artisanat, commerce ;
 - 92. Recherche et innovations ;
 - 11. Formation professionnelle ;
 - 12. Apprentissage ;
 - 22. Enseignement du deuxième degré avec sous fonctions
 - 221. collèges ;
 - 222. Lycées publics ;
 - 223. lycées privés ;
 - 224. Etablissements comportant à la fois un collège et un lycée.
 - 23. Enseignement supérieur ;
 - 27. Sécurité dans les établissements scolaires ;
 - 28. Services périscolaires.

Ces données agrégées, par catégorie de collectivités, seront issues des comptes de gestion définitifs de l'exercice N-1 centralisés par la DGCP.

NB : il convient de rappeler que les données issues de la nomenclature fonctionnelle apparaissent très dépendantes de la rigueur des imputations effectuées par chaque collectivité. Par conséquent, toute interprétation réalisée à partir de ces données doit prendre en compte le caractère non exhaustif de la nomenclature fonctionnelle.

- Le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche transmet chaque année à la DGCP les études sectorielles qu'il a réalisées au cours de l'année N à l'aide des données transmises par ses soins. Ces études peuvent faire l'objet d'une diffusion sur le site MINEFI collectivités locales au moyen d'un lien avec le site dédié du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Article 4 : Format des données

Les données sont transmises par la DGCP au format Excel.

Article 5 : L'utilisation des données

Les données échangées sont transmises pour un usage final. Elles ne peuvent être rediffusées en l'état à des tiers.

Article 6 : La rémunération des échanges et des prestations

L'ensemble des échanges et actions prévues dans le présent protocole repose sur le principe de la non facturation des échanges de données et des prestations fournies.

Article 7 : Les modalités de mise en œuvre du protocole

Les termes de ce protocole prennent effet dès sa signature ; ils seront soit renouvelés chaque année par tacite reconduction, soit modifiés ou dénoncés avant le 31 décembre de chaque année.

Fait à Paris, le **3 AVR. 2008**

En 2 exemplaires originaux

Pour le Ministère de l'Agriculture et de la
Pêche

Le Sous directeur des affaires budgétaires

Pour la Direction Générale de la Comptabilité
Publique

Le Sous directeur de la 5^{ème} sous-direction

Michel Gouy

B

Annexe 7 : Bibliographie

Union Européenne :

- Règlement CE N°1857/2006 du 15/12/2006 relatif aux aides d'État du secteur agricole
- Règlements CE n° 1998/2006 du 15/12/2006, n° 875/2007 du 24/07/2007 et n° 1535/2007 du 20/12/2007 relatifs aux aides « de minimis ».
- Lettre de la commission à la représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne « demande d'informations relatives aux dépenses consacrées aux aides d'État en 2010 », exemplaire non daté.

Ministère chargé de l'agriculture :

- Note « éléments de langage pour le DAF », préparée pour le séminaire des DRAF et DDAF du 29 septembre 2004
- Note aux DRAF et DDAF N°02484 du 21 septembre 2004 : Enquête sur le montant des concours publics des collectivités locales à l'agriculture en 2002
- Note de méthodologie sur l'évaluation des concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2002, 23 pages
- Note de service SG/SDAB/N2008-1516 du 27 février 2008 : Évaluation des concours publics des collectivités territoriales (régions et départements) à l'agriculture en 2004 et 2005
- Les aides des collectivités territoriales au secteur agricole, rapport de l'étude exploratoire, B.DELORD et PH.LACOMBE, INRA-ENSA Montpellier Novembre 1992, 47pages et 29 pages d'annexes (programme N°91H10102)
- Les aides des collectivités territoriales au secteur agricole, rapport final, M.BERRIET, B.DELORD, Ph.LACOMBE, INRA-ENSA Montpellier, janvier 1996, 51 pages (programme N°93254),
- Les aides des collectivités territoriales à l'agriculture, aux industries agroalimentaires et à la formation en 1995, Rapport final, M.BERRIET-SOLLIEC, B.DELORD, Ph.LACOMBE, ENSA Montpellier, Août 1998, 66 pages (programme N°96H10101)
- Protocole MAP-DGCP du 3 avril 2008
- Commission des comptes de l'agriculture de la nation : Les concours publics à l'agriculture en 2010, session du 30 juin 2010, 22 pages

Ministère, chargé du budget :

- Les dépenses des collectivités territoriales pour l'action économique (2002-2004), Étude de la direction générale de la comptabilité publique, non-datée, 17 pages
- Extraction des comptes administratifs 2009 des régions en application du protocole MAP-DGFP du 3 avril 2008 selon la nomenclature comptable M71
- Extraction des comptes administratifs 2009 des départements en application du protocole MAP-DGFP du 3 avril 2008 selon la nomenclature comptable M52

- Ministère chargé des collectivités locales
- Les budget primitifs des collectivités locales en 2001, Bulletin d'information statistique de la DGCL, N°84, septembre 2011
- Les budgets primitifs des régions 2007, www.interieur.dgcl.gouv.fr
- Les budgets primitifs des départements 2007, www.interieur.dgcl.gouv.fr
- Les budgets primitifs 2007 des groupements de communes à fiscalité propre, www.interieur.dgcl.gouv.fr
- Les budgets primitifs communaux en 2007, www.interieur.dgcl.gouv.fr
- Circulaire DGCL du 18 mai 2011 (COT 11 00541 C) relative à l'attribution de l'exercice 2011 et au bilan de l'exercice 2010 de la DGE des départements

Autres sources :

- Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural, résultats d'une étude exploratoire des concours des départements et régions français, F.AUBERT, J-P.DAUBARD, T.VOLAY, article paru dans « Notes et études économiques, N°20, mars 2004, 17 pages
- Rapport du groupe de travail révision générale des politiques publiques, « les relations entre l'État et les collectivités territoriales », présidé par Alain LAMBERT, décembre 2007, 42 pages
- Rapport du groupe de travail « mesure des dépenses de l'Etat à l'échelle territoriale » du Conseil national de l'information statistique, juin 2008, 51 pages
- Entre logique sectorielle et logique territoriale : Quel positionnement pour les aides aux industries alimentaires ?, Ministère de l'alimentation et de la pêche, Prospective et évaluation Analyse N°7 mai 2009, 4 pages
- Les régions porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture, Aurélie TROUVE, Revue de la régulation N°5, 1^{er} semestre 2009, 22 pages
- Les interventions publiques en agriculture : repenser le lien entre régulation sectorielle et dynamique territoriale, Ministère de l'alimentation de l'agriculture et de la pêche, G.MILLOT et M.GAMBINO, Centre d'étude et de prospective, N°36, Août 2010,
- Agence de service et de paiement
 - Concours publics 1^{er} pilier 2010
 - Concours publics 2^{ième} pilier 2010
- Contrat de projet 2007-2013 pour la région Pays de la Loire, www.paysdelaloire.fr
 - Contrat de projet 2007-2011
 - Bilan d'exécution 2009
 - Bilan d'exécution 2010
- Étude régionale sur les interventions de l'État en faveur des territoires ruraux en Pays de la Loire, Préfecture de la région Pays de la Loire, rapport bilan, version provisoire, juin 2011,
- Région des Pays de la Loire : Aides de la Région des Pays de la Loire par thème en 2011, www.paysdelaloire.fr
- Département de Loire-atlantique : mémento des politiques publiques 2010, www.loire-atlantique.fr