

N° 501

# SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 8 juillet 1992.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la situation du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, en application des dispositions du second alinéa de l'article 22 du Règlement du Sénat,*

Par M. Roland du LUART,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gatschy, Yves Guena, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

---

Agriculture - Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (C.N.A.S.E.A.) - Rapports d'information.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I - DES STRUCTURES EN VOIE D'ADAPTATION</b> .....	7
<b>A. UN CADRE JURIDIQUE BIENTOT CLARIFIE</b> .....	7
1. Les missions de l'établissement .....	7
2. Le statut du personnel .....	14
<b>B. DES STRUCTURES ALOURDIES</b> .....	17
1. Un changement d'échelle .....	17
2. Le contrôle de l'efficacité des procédures .....	19
3. La délocalisation .....	21
<b>C. UNE SITUATION FINANCIÈRE TENDUE</b> .....	23
1. Un équilibre instable .....	23
2. Une situation budgétaire perturbée en 1991 .....	24
3. Un réseau en situation parfois difficile .....	26
<b>II - DES ACTIVITÉS EN CONSTANTE ÉVOLUTION</b> .....	29
<b>A. DES MISSIONS ORIGINELLES AUJOURD'HUI     ACHEVÉES</b> .....	29
1. Une restructuration en profondeur de l'agriculture ...	31
2. Les aides structurelles des années 1970 .....	32
3. Les aides socio-structurelles européennes .....	34
<b>B. DES PRESTATIONS DE SERVICE DEVENUES     PRÉPONDÉRANTES</b> .....	36
1. Un rôle progressivement élargi .....	36
2. Une croissance très rapide des interventions du C.N.A.S.E.A. ....	38
3. Les conséquences du rôle du C.N.A.S.E.A. en matière de formation professionnelle .....	39

<b>C. DE NOUVELLES AIDES STRUCTURELLES .....</b>	<b>41</b>
<b>1. La préretraite .....</b>	<b>41</b>
<b>2. Les perspectives ouvertes par la réforme de la         politique agricole commune .....</b>	<b>44</b>
<b>CONCLUSION :</b>	
<b>Le C.N.A.S.E.A. guichet unique de gestion des droits à         produire de la nouvelle politique agricole commune .....</b>	<b>49</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>51</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>57</b>

Mesdames, Messieurs,

En application des dispositions de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, votre rapporteur spécial du budget de l'agriculture et de la forêt et du budget annexe des prestations sociales agricoles a effectué, au cours de la présente session, un contrôle du fonctionnement du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Une telle mission de contrôle présentait, aux yeux de votre rapporteur, un triple intérêt.

Le C.N.A.S.E.A. a permis, depuis trente ans, de mener dans des conditions satisfaisantes, tant pour la filière que pour l'économie française dans son ensemble, les restructurations rendues nécessaires par l'accroissement de la productivité de l'agriculture. Ces restructurations s'achèvent désormais.

Cependant, les perspectives ouvertes par la réforme de la politique agricole commune dont le principe a été décidé le 21 mai dernier, conduisent à s'interroger sur la mise en oeuvre de nouvelles formes d'«aides à la personne», que le régime des préretraites agricoles préfigure.

Quel organisme sera le mieux à même demain, d'offrir aux exploitants le service personnalisé qu'ils sont en droit d'attendre pendant toute la durée de leur activité ? Le C.N.A.S.E.A., grâce notamment à ses relais départementaux, les associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, dispose d'ores et déjà d'un outil apte à proposer aux agriculteurs les services qu'ils attendent. Encore fallait-il évaluer l'adéquation de ces moyens aux missions qui leur sont confiées.

De même, le C.N.A.S.E.A. s'est vu confier, depuis plusieurs années, une tâche de prestation de services dans le domaine de la formation professionnelle. Le ministère intéressé et les régions, dont c'est la compétence, ont chargé l'établissement de gérer des procédures qui représentent aujourd'hui en termes financiers, l'essentiel de son activité. Il était donc indispensable d'expliquer les raisons de ce choix, afin de mieux apprécier la situation d'ensemble -financière, sociale, géographique- du C.N.A.S.E.A., de ses délégations régionales et de ses structures départementales.

Cette mission répondait à une large attente, si l'on en juge par la qualité des entretiens que votre rapporteur a pu avoir tant à Paris qu'au cours de ses déplacements dans le Lot-et-Garonne et dans l'ouest de la France (au Mans et à Rennes).

Votre rapporteur a été particulièrement sensible à l'accueil que lui ont réservé ses hôtes, notamment, de manière extrêmement chaleureuse, à Agen.

Votre rapporteur tient, enfin, à souligner que ce contrôle n'aurait pas été possible sans le concours de la Cour des comptes. Il espère avoir modestement contribué à resserrer les liens déjà étroits qui unissent la Haute Assemblée et cette institution dans l'exercice des missions de contrôle dévolues aux rapporteurs spéciaux de la Commission des finances.

## **I - DES STRUCTURES EN VOIE D'ADAPTATION**

### **A. UN CADRE JURIDIQUE BIENTOT CLARIFIE**

#### **1. Les missions de l'établissement**

Le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles a été créé par l'article 59 de la loi n° 65-997 du 30 novembre 1965 portant loi de finances pour 1966. Etablissement public national, il avait pour objet *« d'assurer l'application des dispositions législatives et réglementaires d'aide à l'aménagement des structures agricoles »* (1).

En pratique, le C.N.A.S.E.A. était chargé de gérer les aspects socio-structurels de la politique agricole définie par la loi d'orientation du 5 août 1960, qui entendait *« développer une structure d'exploitation de type familial susceptible d'utiliser au mieux les méthodes et techniques modernes de production »*.

Il s'agissait, notamment, de réduire le nombre des exploitations et d'agrandir leur taille en encourageant la cessation ou le changement d'activité des exploitants. Le C.N.A.S.E.A. était appelé à mettre en oeuvre les mesures facilitant les départs, les migrations et les mutations ainsi que les aides à la formation et à l'établissement.

• Le décret n° 66-957 du 22 décembre 1966 a fixé les modalités d'organisation et de fonctionnement du C.N.A.S.E.A.

Placé sous la tutelle du ministre de l'agriculture, le centre était plus particulièrement chargé de la mise en oeuvre des actions concernant :

*1. On observera que le deuxième alinéa de l'article 59 dispose qu'« un rapport sur l'activité de cet établissement et sur l'utilisation des crédits qui lui sont confiés sera présenté chaque année au Parlement en même temps que le projet de loi de finances ». Si l'établissement publie, effectivement, un rapport annuel, ce document n'est pas présenté en même temps que le projet de loi de finances : juillet 1989 puis juin 1990 ont précédé l'édition 1991 du rapport, présenté comme un « numéro spécial » de "structures agricoles". En outre, comme son nom l'indique, ce document ne comporte aucune indication particulière relative à l'utilisation des crédits qui sont confiés au CNASEA.*

- l'indemnité viagère de départ, les migrations rurales, les mutations d'exploitations, les mutations professionnelles, les aides spécifiques destinées à améliorer le niveau de vie des familles et la formation intellectuelle des fils d'agriculteurs qui doivent se maintenir sur leurs exploitations agricoles ainsi que les aides bénéficiant aux agriculteurs de certaines zones, dites zones deshéritées ;

- l'établissement à la terre des agriculteurs bénéficiaires de la promotion sociale, prévu par la loi du 31 juillet 1959, en ses articles 14 et 17 ;

- l'établissement à la terre des agriculteurs rapatriés, en application de la loi du 26 décembre 1961.

A cet effet, le centre informe collectivement et individuellement les agriculteurs des mesures dont ils sont susceptibles de bénéficier.

Il leur apporte les concours nécessaires à leur orientation et à la réalisation de leurs projets.

Il recherche, en accord avec les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, les terres et les exploitations dont les lois précitées prévoient la mise à la disposition des agriculteurs.

Il reçoit et instruit, sous le contrôle de l'administration, les demandes d'aide, et il les transmet en vue de décisions, au ministre de l'agriculture et aux fonctionnaires compétents pour y statuer.

Il assure, sous réserve de l'application des dispositions réglementaires prévoyant l'intervention d'autres organismes ou services publics, le paiement des subventions correspondant aux différentes catégories d'aides.

Dans le cadre des programmes arrêtés par le ministre de l'agriculture, il procède, en liaison avec les autres services publics et organismes de recherches, à toutes études utiles à l'accomplissement de sa mission.

Il tient à jour tous documents statistiques sur ses activités et sur celles des organismes avec lesquels il a passé convention.

Il rend compte au ministre de l'agriculture des dites activités : il lui présente notamment un rapport annuel où sont précisés les résultats obtenus, les difficultés rencontrées, l'évolution

probable des besoins et des moyens, les mesures qu'il se propose de prendre et celles dont il demande l'adoption.

Il a qualité pour faire au ministre de l'agriculture toutes suggestions et propositions relatives à l'orientation de la politique d'aménagement des structures agricoles.

Il propose chaque année, dans le cadre des prévisions du budget de l'Etat, des programmes d'action au ministre de l'agriculture, qui les arrête.

Le ministre de l'agriculture et les fonctionnaires qui en auront reçu le pouvoir statuent sur les demandes d'aides.

Par ailleurs, l'article 3 du décret n° 66-957 permettait au centre, à titre exceptionnel, de passer des conventions avec des organismes publics et privés en vue de l'exécution par ces organismes ou par d'autres organismes de certaines des tâches particulières qui lui sont confiées.

De même, dans les régions et les départements où il n'estime pas nécessaire, pour la bonne exécution des actions dont il est chargé, de les mettre lui-même en oeuvre, le centre a été autorisé par des conventions approuvées par le ministre de l'agriculture, à confier la responsabilité de l'exécution à l'échelon local de certaines de ces actions à des organismes ou, le cas échéant, à des services spécialement constitués à cet effet par des organisations, syndicats et établissements professionnels et familiaux, agricoles et ruraux.

Aujourd'hui encore, le C.N.A.S.E.A. ne dispose pas de directions régionales, mais de délégations. Dans les départements, 82 associations se sont constituées, qui représentent l'essentiel des structures locales du centre.

Enfin, l'article 5 du décret précité instituait la gestion administrative paritaire du centre. Le conseil d'administration du C.N.A.S.E.A. est composé d'un président, désigné par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre de l'agriculture et de vingt autres membres nommés par le ministre de l'agriculture.

Dix représentent l'administration : un le Premier ministre (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), cinq le ministre de l'agriculture, deux le ministre de l'économie et des finances, un le ministre des affaires sociales, un est membre du conseil d'Etat ou de la Cour des comptes ou de l'inspection des finances.

Dix représentent la profession agricole sur proposition :

- des organisations syndicales d'exploitants agricoles (1) ;
- de l'assemblée permanente des présidents de chambres d'agriculture ;
- de la confédération nationale de la mutualité, du crédit et de la coopération agricole ;
- du comité spécial des mutations professionnelles ci-après institué.

• Dès 1969, le C.N.A.S.E.A. se voit confier des missions dans le domaine de la formation professionnelle et de la rémunération des stagiaires.

Le décret n° 69-605 du 14 juin 1969 lui donne autorité afin d'assurer la rémunération des stagiaires inscrits dans les établissements de formation relevant du ministère de l'agriculture. Cette mission a été confirmée par la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

La Cour des comptes notait dans le référé n° 5497 du 12 avril 1990 relatif aux comptes et à la gestion du C.N.A.S.E.A. que *«le cadre juridique dans lequel fonctionne le C.N.A.S.E.A. se révèle aujourd'hui inadapté, le décret du 22 décembre 1966 et les textes qui l'ont complété ne tenant pas compte des changements intervenus dans des activités de l'établissement»*.

Il est vrai que le C.N.A.S.E.A. avait été créé pour gérer les aides accordées sur les crédits du fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles (F.A.S.A.S.A.), qui a cessé d'exister le 31 décembre 1989.

Certes, comme le relève la Cour, le C.N.A.S.E.A. a dépassé ce cadre, et ses ressources les plus importantes ne lui viennent plus du F.A.S.A.S.A. Mais la suppression de celui-ci, qui doit conduire à assurer par d'autres moyens la cohérence de la politique des structures, pourrait être l'occasion d'une adaptation du cadre juridique du C.N.A.S.E.A. qu'impose, en tout état de cause, la diversification des activités de l'établissement, qui ne respecte plus, actuellement, le principe de la spécialité des établissements publics.

*1. Le décret n° 90-187 du 28 février 1990 précise les modalités de représentation des organisations syndicales d'exploitants agricoles au sein de certains organismes ou commissions, dont le C.N.A.S.E.A. Un arrêté du 23 janvier 1991 fixe la liste des organisations syndicales a vocation générale d'exploitants agricoles habilités à siéger au sein de ces instances. Sont habilités : la F.N.S.E.A., le C.N.J.A. et la confédération paysanne.*

**Evolution des missions du C.N.A.S.E.A.  
(1960 - 1990)**

**1960** Loi d'orientation agricole

**1962** Création du F.A.S.A.S.A.

**1965** Création de l'Etablissement public

**1966** Organisation et fonctionnement du C.N.A.S.E.A.

Sont confiées à l'Etablissement public, les actions relevant du F.A.S.A.S.A. :

- indemnité viagère de départ (I.V.D.), pour encourager la prise de retraite des agriculteurs âgés et orienter la destination des terres libérées vers la restructuration des exploitations voisines et l'installation d'agriculteurs jeunes ;

- mutations professionnelles, pour aider la reconversion professionnelle des agriculteurs et aides familiaux en surnombre sur l'exploitation ;

- mutations et conversions d'exploitation, migrations rurales, pour développer la mobilité géographique et favoriser un agrandissement des structures agricoles.

**1969** Formation professionnelle et rémunération des stagiaires

**1970** Opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.)

Le décret du 8 juin 1970 fixe les modalités d'attribution d'aides de l'Etat en vue de favoriser la réalisation d'opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.). La mise en oeuvre des décisions de paiement et la gestion générale de cette action sont confiées au C.N.A.S.E.A.

**1973** Dotation d'installation des jeunes agriculteurs (D.J.A.)

Le décret du 4 janvier 1973 crée une Dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (D.J.A.) dans certaines régions défavorisées. Le C.N.A.S.E.A. est chargé de son paiement et de la gestion générale de cette action.

**1974** Plans de développement - Première aide communautaire gérée par le C.N.A.S.E.A.

Le C.N.A.S.E.A. est chargé de la tenue du fichier des bénéficiaires pour préparer les demandes de remboursement des aides éligibles au F.E.O.G.A. et établir les statistiques afférentes à cette action.

**1979** Formation professionnelle et rémunération des stagiaires

Mise en place de la nouvelle réglementation sur la formation professionnelle.

Par le décret d'application, paru le 27 mars 1979, de la loi du 17 juillet 1978 : la mission du C.N.A.S.E.A. est confirmée en matière de rémunération des stagiaires, affectés dans les centres relevant du ministère de l'Agriculture ;

**1981** Deux nouveaux décrets pour le D.J.A.

*I.V.D.*

• Le décret du 30 janvier 1981, pris en application de la loi d'orientation de 1980, crée l'Indemnité annuelle de départ (I.A.D.) remplaçant l'Indemnité viagère de départ non complément de retraite (I.V.D.-N.C.R.). Il définit les nouvelles conditions d'attribution des indemnités de départ en les rendant plus sélectives et met en place une nouvelle procédure dite "conditionnelle" (autorisation préalable à la cession) ; la priorité est donnée aux cessions destinées à l'installation des jeunes agriculteurs.

*D.J.A.*

• Le décret du 17 mars 1981 définit les conditions d'attribution de la D.J.A. : importance de la réflexion préalable à l'installation, mise en place du stage dit "de 40 heures", obligation de faire une Etude prévisionnelle d'installation (E.P.I.).

• Le décret du 22 octobre 1981 :

- accroît le rôle des commissions mixtes départementales devant moduler le montant de la dotation dans les zones de plaine, en fonction de la situation de chaque agriculteur ;

- instaure des règles identiques pour le bénéfice de la D.J.A. et des prêts jeunes agriculteurs (J.A.) ;

- revalorise le montant de la D.J.A.

*Formation professionnelle et rémunération des stagiaires*

Extension des missions de l'Etablissement public :

- sur demande du ministre de la Solidarité Nationale, au versement des indemnités aux travailleurs étrangers se préparant à rentrer dans leur pays d'origine ;

- sur demande du ministre de la Jeunesse et des Sports, au paiement de la rémunération des jeunes volontaires travaillant en milieu agricole et rural.

**1982 Les nouvelles mesures en faveur de l'installation**

Instauration dans les départements et les régions de mesures d'aide complémentaire à l'installation en agriculture, premier effet de la loi du 2 mars 1982 sur la régionalisation : le C.N.A.S.E.A. et les A.D.A.S.E.A. apportent leur concours à leur mise en oeuvre.

*Formation professionnelle et rémunération des stagiaires*

A la demande du ministre de la Formation Professionnelle, le C.N.A.S.E.A. est chargé du paiement des jeunes stagiaires de 16 à 18 ans dans 61 départements.

**1983 Prestations pour les régions**

Le 1er juin 1983, des conventions sont conclues avec les régions pour que le C.N.A.S.E.A. assure le paiement des stagiaires relevant des régions (soit près de 90 % des stagiaires agricoles). Extension du paiement de la rémunération des jeunes stagiaires de 16 à 18 ans à tous les départements.

**1984 Prise en charge par le C.N.A.S.E.A. des Aides à la cessation d'activité laitière**

*Cessation d'activité laitière*

Le décret du 21 juin 1984 lance la première campagne de cessation d'activité laitière et met en place les quotas laitiers. Le C.N.A.S.E.A. est chargé du paiement des aides à la cessation d'activité laitière.

*Formation professionnelle et rémunération des stagiaires*

Le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle charge le C.N.A.S.E.A. de la rémunération des jeunes stagiaires de 18 à 25 ans.

**1986 Formation professionnelle et rémunération des stagiaires**

Le 3 octobre 1986, le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi confie au C.N.A.S.E.A. la prise en charge :

- des stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) ;

- des stages adultes agréés au niveau national ou au niveau régional déconcentré.

**1987 Les stages de formation et d'insertion professionnelles en alternance**

*Formation professionnelle et rémunération des stagiaires*

La loi du 10 juillet 1987, relative à la prévention et à la lutte contre le chômage de longue durée, crée les Stages de formation et d'insertion professionnelles en alternance (S.R.A.).

Le C.N.A.S.E.A. est chargé de verser, pour le compte de l'Etat :

- la rémunération au stagiaire ;
- le coût de formation à l'entreprise ;
- le cas échéant, les frais de transport au stagiaire.

**1988 Aide au retrait des terres arables**

Le C.N.A.S.E.A. est chargé du paiement de la rémunération et de la prime que le décret du 18 novembre 1988, pris en application des règlements communautaires des 25 et 29 avril 1988, prévoit de verser à l'agriculteur qui s'engage soit à mettre en jachère, soit à boiser, soit à utiliser pour un usage non agricole pendant 5 ans, des terres cultivées auparavant.

**1989 Agriculteurs en difficulté**

Une aide au départ est créée pour les agriculteurs en difficulté appelés à cesser leur activité agricole et âgés de 55 ans au moins et 59 ans au plus (décret du 29 mai 1989). L'indemnité annuelle d'attente est versée jusqu'à l'âge où l'intéressé peut prétendre au bénéfice d'un avantage de vieillesse agricole.

**1990 De nouvelles prestations**

*Les nouvelles dispositions communautaires*

En application des mesures communautaires déterminant les conditions d'application du régime d'aides à l'extensification de la production, le décret n° 90-81 du 22 janvier 1990 institue un régime d'aide à l'extensification de la production de viande bovine. Le C.N.A.S.E.A. est chargé du versement de cette aide.

Les nouvelles dispositions communautaires sur les aides à la modernisation des exploitations (définies par le règlement C.E.E. 797/87 modifié le 12 décembre 1989) entrent en application avec le décret du 1er octobre 1990. Certaines formes de pluriactivité sur l'exploitation, en particulier les activités de diversification (tourisme, activités de transformation) sont désormais prises en compte.

*Prêts bonifiés*

La fin du monopole de distribution des prêts bonifiés à l'agriculture par le Crédit Agricole au 31 décembre 1989 entraîne une réorganisation du dispositif de gestion. Le C.N.A.S.E.A. participe à la gestion des prêts bonifiés agricoles.

*Mesures pour l'emploi*

Dans le cadre des mesures en faveur de l'emploi mises en place par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, le C.N.A.S.E.A. paye aux organismes employeurs les salaires versés par eux aux personnes sous contrat emploi-solidarité. Les Stages de formation et d'insertion professionnelles en alternance (S.R.A.), mis en place en 1987, sont supprimés à compter du 1er janvier 1990.

L'article 1er du décret du 22 décembre 1966 parlait d'établissement public, sans autre qualificatif, et l'article vise, pour le régime financier et comptable, les textes relatifs aux établissements publics industriels et commerciaux. Depuis lors, suivant les autorités qui se sont prononcées, le C.N.A.S.E.A. a été considéré tantôt comme un établissement public administratif, tantôt comme un établissement public industriel et commercial, tantôt comme un établissement public "sui generis".

*Consulté par le ministère de l'agriculture et de la forêt, le Conseil d'Etat a estimé, dans un avis rendu le 23 mai 1989, que «le C.N.A.S.E.A. a le caractère d'établissement public administratif». Les dispositions du décret du 22 décembre 1966 vont être réexaminées à la lumière de cet avis.*

*L'article 31 de la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant les dispositions intéressant l'agriculture et la forêt a complété le premier alinéa de l'article 59 de la loi de finances pour 1966. Il dispose que «le centre pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles met aussi en oeuvre des actions socio-structurelles concourant à la modernisation et à la transmission des exploitations agricoles, ainsi que différentes actions dans le domaine de la formation et de l'emploi.*

Votre rapporteur se félicite de cette régularisation. Il note qu'elle ouvre au C.N.A.S.E.A. la possibilité d'accroître ses interventions dans des domaines autres qu'agricoles. Constatant que la formation et l'emploi ont déjà pris une place considérable au sein des activités de l'établissement, il s'interroge toutefois sur le caractère très général de ces dispositions qui, à l'avenir, pourraient faciliter une dilution de sa capacité d'intervention.

## **2. Un statut du personnel à réformer**

Votre rapporteur souligne également les incidences favorables de cette clarification sur la gestion du personnel.

Ainsi, la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose-t-elle que les emplois permanents des E.P.A. doivent, sauf exception, être occupés par des fonctionnaires. D'autre part, l'extension des activités du C.N.A.S.E.A. a provoqué un recrutement massif d'agents temporaires.

Aussi, le Conseil d'Etat proposait-il trois solutions aux difficultés rencontrées par l'établissement en ce domaine :

- inscrire le C.N.A.S.E.A. sur la liste des E.P.A. dont les emplois peuvent, par dérogation, être occupés par des agents contractuels ;

- *recourir, à titre également dérogatoire, à des agents contractuels* en application de l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, modifié par l'article 76 de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987, qui autorise ce recrutement dans des cas limitativement énumérés ;

- titulariser ou maintenir sur leur emploi les agents contractuels qui occupaient celui-ci *à la date de publication de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983* .

La Cour des comptes pour sa part relevait que le décret de 1972 comporte des dispositions qui rapprochent les agents du C.N.A.S.E.A. des fonctionnaires de l'Etat et d'autres qui les assimilent à des salariés. Les contradictions sont telles que le ministère de l'agriculture a, par deux fois, en 1977 et 1981, estimé que les modalités de licenciement relevaient des textes sur la protection sociale des agents titulaires de l'Etat, alors que l'article 24 du décret de 1972 renvoie sur ce point au code du travail.

Le fait de titulariser les personnels du C.N.A.S.E.A. s'étant, à la réflexion, avéré largement inapplicable, la loi du 3 janvier 1991 a eu pour effet de sortir le C.N.A.S.E.A. et ses personnels du champ d'application de la loi du 13 juillet 1983 et par là même de permettre à l'établissement d'engager une profonde réforme du statut d'agents contractuels dont bénéficient actuellement ses personnels. En autorisant le C.N.A.S.E.A. à recruter des agents sur contrats à durée indéterminée, elle a permis en conséquence, de renverser de façon radicale les proportions respectives des personnels sur contrats à durée indéterminée et sur contrats à durée déterminée. Alors que l'établissement ne comptait au début 1991 que 25 % d'agents sur contrats à durée indéterminée, plus de 70 % d'entre eux bénéficient à présent d'un contrat de ce type. Globalement 488 agents ont vu leur contrat transformé.

L'objectif étant que sur deux à trois exercices budgétaires, les contrats à durée déterminée ne représentent plus que 5 à 7 % de l'effectif.

Par ailleurs, le projet de décret a été élaboré en concertation avec les organisations syndicales de l'établissement et a été transmis récemment aux autorités de tutelle. Il comporte 5 groupes et 1 régime indemnitaire qui n'existait pas dans les statuts actuels qui datent de 1972.

Cette réforme devrait aboutir à la fin de l'année 1992.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, sa mise en oeuvre a fait l'objet d'une provision au sein du budget de l'établissement, à hauteur de 20 millions de francs. L'accroissement des primes versées en application de ce nouveau statut s'effectuant sur trois exercices budgétaires, la dépense finale sera légèrement supérieure à ce chiffre.

Votre rapporteur se félicite de cette clarification de la situation des personnels de l'établissement. Certes, le C.N.A.S.E.A. doit conserver la souplesse qui lui permet d'intervenir rapidement afin d'apporter aux agriculteurs ou aux personnes relevant de la formation professionnelle un service attentif et personnalisé. Mais, l'importance de sa mission ne pouvait s'accompagner durablement d'une précarité généralisée de la situation de ses personnels. S'agissant en particulier d'agents hautement qualifiés dans le domaine informatique, une telle revalorisation était indispensable à la bonne marche de l'établissement, surtout à l'heure de sa délocalisation (cf. infra).

Par ailleurs, votre rapporteur s'interroge sur les éventuelles répercussions du changement de statut des personnels du C.N.A.S.E.A. sur ceux des A.D.A.S.E.A. Disposant de contrats de droit privé ces personnels voient leurs conditions de travail déterminées au cas par cas dans chaque département. Les conditions de rémunération peuvent varier d'un département à l'autre de manière importante, sans toujours présenter de rapport étroit avec l'importance des tâches réalisées par les services ni avec leur dynamisme. Le nouveau statut des agents du C.N.A.S.E.A. n'offrira-t-il pas aux personnels des A.D.A.S.E.A., notamment à leurs directeurs, une référence minimale ?

## B. DES STRUCTURES ALOURDIES

### 1. Un changement d'échelle

Tant sur le plan financier, que des effectifs, le C.N.A.S.E.A. a connu un changement d'échelle au cours des années récentes.

#### *a) Une croissance exceptionnelle des dépenses*

De 1982 à 1991, les dépenses totales du C.N.A.S.E.A. sont passées de 2.657,75 millions de francs à 16.920,54 millions de francs, soit une multiplication par plus de six en neuf ans.

Cette progression est imputable aux interventions liées à la rémunération des stagiaires en formation professionnelle. Ces interventions ont représenté 12.700 millions de francs en 1991, contre 1.506 millions de francs en 1985, soit plus de 800 % d'augmentation !

Dans le même temps, les interventions effectuées pour le compte du ministère de l'agriculture et de la forêt ont légèrement diminué, passant de 3.403,46 millions de francs en 1985 à 3.227,60 millions de francs en 1991, soit une baisse de plus de 5 %. Par ailleurs, les services effectués pour le compte des régions, qui ne représentent qu'une part marginale des dépenses du C.N.A.S.E.A., se sont élevés de 245,16 millions de francs en 1985 à 500 millions de francs en 1991.

La croissance du budget illustre la place prépondérante prise, au sein des activités du C.N.A.S.E.A., par les interventions dans le domaine de la formation professionnelle.

Votre rapporteur ne peut que constater le déséquilibre existant entre la vocation initiale du C.N.A.S.E.A. et la réalité des missions qui sont aujourd'hui les siennes. Certes, la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle est ~~une~~ tâche dont l'ampleur n'est pas seulement fonction des montants financiers en cause. Par son caractère répétitif, elle mobilise moins les personnels que les missions agricoles confiées à l'établissement. D'ailleurs, les A.D.A.S.E.A. ne sont pas conduites à intervenir dans le déroulement de cette tâche.

Mais l'évolution des effectifs du C.N.A.S.E.A. dans son ensemble paraît désormais déterminée par la seule variation de l'intervention de l'établissement de ce domaine.

*b) Des effectifs et des implantations déterminés par la formation professionnelle*

La Cour des comptes constatait, dans son référé de 1990 que *le nombre total d'emplois pourvus est passé de 408 au 31 décembre 1979 à 782 au début de 1988 et à 864 au 1er octobre de la même année. L'effectif budgétaire restant à peu près stationnaire pendant la période (385 en 1979, 383 en 1988), l'augmentation est due uniquement au recrutement d'agents temporaires : 23 en 1979, 399 au début de 1988 et 481 au 1er octobre. Cette évolution s'explique par le développement des paiements de rémunérations de stagiaires : sur 481 agents temporaires au 1er octobre 1988, 438 travaillaient pour ces opérations, le service informatique étant le principal utilisateur. En outre, l'établissement emploie un grand nombre d'intérimaires.*

*Ainsi, par la croissance de ses dépenses et de ses effectifs, le C.N.A.S.E.A., doté à l'origine d'une armature solide mais relativement légère, est devenu une structure rigide, lourde, dont les capacités d'adaptation, cependant de plus en plus nécessaires, risquent de s'amoinrir.*

Le ministère de l'agriculture et de la forêt n'a apporté aucune réponse à cette critique.

Votre rapporteur souligne pour sa part que la croissance des effectifs du C.N.A.S.E.A. est presque exclusivement imputable au développement des délégations régionales. Depuis 1987, les effectifs de l'échelon central de l'établissement composé de six directions ou services, sont passés de 257 agents à 285, soit un accroissement de 11 %. Au cours de la même période, les effectifs de délégations régionales passaient de 300 à 631 agents, ce qui représente une progression de 110 % avec la création des bureaux de Besançon, Nantes, Rouen, Caen, Châlons-sur-Marne et Limoges. En principe la création d'un bureau à Strasbourg a été décidée en 1991.

La création de bureaux, plutôt que de délégations régionales et, a fortiori, de directions régionales, relève d'un souci d'économie qu'il convient de noter. Il n'en reste pas moins que la montée en puissance des délégations régionales du C.N.A.S.E.A. souligne la dépendance désormais étroite des structures de l'établissement par rapport aux prestations de service qu'il rend dans le domaine de la formation professionnelle.

**Votre rapporteur considère légitime le souhait des régions de disposer d'un interlocuteur direct pour la gestion d'une de leurs compétences. D'ailleurs, si l'on en croit les réponses apportées à votre rapporteur par les régions qu'il a interrogées, *- les services que rend le C.N.A.S.E.A. au conseil régional et aux stagiaires dont il gère la rémunération sont unanimement appréciés -*.**

**Mais l'essentiel est bien que l'évolution des implantations du C.N.A.S.E.A. et de ses effectifs est dorénavant étroitement liée à l'exercice de ses missions dans le domaine de la formation, qui ne constituent pas la vocation propre de l'établissement.**

**Votre rapporteur considère que l'intérêt que présente le C.N.A.S.E.A. réside avant tout dans les méthodes qu'il met en oeuvre. Dans ce cadre, rien ne s'oppose à ce qu'il exerce à l'avenir, encore davantage qu'aujourd'hui, des missions en matière de formation ou d'emploi. Toutefois, il importe de s'interroger sur l'efficacité des procédures mises en oeuvre.**

## **2. Le contrôle de l'efficacité des procédures reste difficile**

**Dans son référé de 1990, la Cour des comptes relevait un autre des paradoxes du développement des interventions du C.N.A.S.E.A. Constatant que le parti a été pris, non seulement d'informatiser toutes les interventions, mais encore de construire des procédures à partir de l'informatique, la Cour soulignait qu'il avait pu en résulter une plus grande complexité des opérations. Surtout, elle estimait que le risque existait de voir l'informatique considérée non plus seulement comme un moyen pour le C.N.A.S.E.A., mais comme l'une de ses finalités. La Cour croyait pouvoir se demander *- si les moyens n'étaient pas surdimensionnés par rapport aux besoins du moment et si cette situation ne devait pas conduire le C.N.A.S.E.A. à chercher des activités supplémentaires pour les utiliser -*.**

**La question reste d'actualité, à l'heure où l'établissement s'est engagé dans la refonte du système d'information régional du C.N.A.S.E.A., qui devrait être achevée à la fin de l'année 1992 pour les actions agricoles et courant 1993 pour la formation professionnelle. Pour autant, votre rapporteur croit pouvoir se féliciter de la rapidité avec laquelle le C.N.A.S.E.A. a pu, au cours des dernières années, mettre en oeuvre les nouvelles tâches qui lui étaient confiées. Il convient seulement d'éviter que l'établissement n'anticipe trop volontairement sur le développement de ses missions.**

**D'une manière générale, le problème se pose désormais du rôle même qui est dévolu au C.N.A.S.E.A. dans l'appareil administratif du secteur agricole. A l'heure où le monde agricole connaît des mutations fondamentales, qui se traduisent par une diminution sensible, à court et moyen terme, du nombre des exploitants, il faut s'interroger sur le maintien des structures actuelles des organismes de toute nature qui s'adressent à eux. Votre rapporteur ne peut ici que faire part de la préoccupation des agriculteurs eux-mêmes devant la diversité des personnes qui interviennent dans la gestion des procédures agricoles.**

La question est générale ; elle concerne aussi bien l'administration que les organisations professionnelles ou consulaires. S'agissant du C.N.A.S.E.A., il est certes compréhensible, ainsi que le relève la Cour des comptes, que *le ministère de l'agriculture entende, d'une part, disposer d'une structure associant la profession, et d'autre part, ne pas se dessaisir à son profit de tous les pouvoirs de décision* .

Cependant, les difficultés de personnel rencontrées par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt les conduiront sans doute encore davantage à l'avenir à se concentrer sur les tâches de conception et de réflexion qui doivent être les leurs ainsi que celles de l'administration centrale du ministère. De même que ces raisons ont favorisé le recours au C.N.A.S.E.A. par le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, elles incitent à maintenir le rôle du C.N.A.S.E.A. comme service d'instruction et d'exécution des dossiers, dont la décision appartient en tout état de cause au directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, par délégation du préfet.

Quoi qu'il en soit, le C.N.A.S.E.A., par l'importance de ses interventions, doit pouvoir être efficacement contrôlé. L'efficacité du contrôle interne n'est plus à démontrer, cette diligence particulière a d'ailleurs été présentée à votre rapporteur comme un des éléments déterminants du choix de cet organisme pour rémunérer les stagiaires de la formation professionnelle. Le C.N.A.S.E.A. parvient chaque année à recouvrer quelque 80 millions de francs de créances, à comparer avec une subvention de fonctionnement de 130 millions de francs en 1992.

La croissance importante des activités de la Commission des recours au cours des dernières années pourrait témoigner de la difficulté de l'établissement à maîtriser le développement de ses activités. Ainsi, entre 1987 et 1991, le nombre de demandes de remises gracieuses concernant la formation professionnelle examinées par la Commission des recours est passé de 57 à 1.025.

De manière générale :

- le taux de reversement des dépenses d'intervention est de 0,9 % pour l'agriculture et de 1,6 % pour la formation professionnelle ;

- le taux d'admission en non-valeur par rapport aux émissions d'ordres de recouvrement est de 4,6 % pour l'agriculture et de 12,2 % pour la formation professionnelle ;

- le taux de remises gracieuses accordées par rapport aux émissions d'ordres de recouvrement est de 10,1 % pour l'agriculture et de 2,3 % pour la formation professionnelle.

Ces chiffres sont inquiétants, car ils témoignent de la difficulté de l'exercice de l'activité agricole et de la politique de lutte contre le chômage. En particulier, votre rapporteur note qu'entre 1987 et 1991, le nombre de dossiers examinés au titre de la dotation d'installation des jeunes agriculteurs a augmenté de 133 % en nombre et de 316,5 % en montant, ce qui témoigne de la montée de l'abandon de l'exploitation pour échec économique.

Toutefois, le taux des remises accordées, s'il révèle la gravité de la crise que traverse le monde agricole, doit également inciter à s'interroger sur la capacité du C.N.A.S.E.A. à maîtriser le suivi d'opérations massives, nombreuses et variées. Si, à l'avenir l'établissement devait être chargé du versement des aides compensatoires allouées au titre de la politique agricole commune, une réflexion d'ensemble sur la complexité des mécanismes de recouvrement des créances devrait être engagée.

### 3. La délocalisation

Le comité interministériel d'aménagement du territoire a décidé, le 29 janvier 1992, du transfert du siège du C.N.A.S.E.A. à Limoges.

300 agents sont concernés, dont les deux tiers sont des femmes. En outre, la grande majorité de ces agents a une ancienneté supérieure ou égale à huit ans.

Selon une enquête menée par la direction du C.N.A.S.E.A., seuls 12 % des agents seraient volontaires pour un déplacement à Limoges.

Cette délocalisation, lorsqu'elle verra le jour, c'est-à-dire en tout état de cause après la réforme du statut du personnel et l'édification d'un nouveau siège d'environ 7.500 m<sup>2</sup>, devra donc s'accompagner d'une large concertation. Il faudra en particulier veiller au maintien des missions de service public, car la **délocalisation présente deux risques :**

- le risque le plus important réside dans la perte d'efficacité du C.N.A.S.E.A., liée aux personnels de très haute compétence dans le domaine informatique dont il dispose. **La délocalisation ne pourra s'effectuer qu'à la condition que le C.N.A.S.E.A. ne subisse aucune diminution de la maîtrise de son outil informatique et que les personnels qui ne rejoindront pas Limoges puissent être remplacés ;**

- l'autre risque lié à la délocalisation concerne le renchérissement éventuel des coûts du C.N.A.S.E.A.. Si l'outil informatique peut être implanté à n'importe quel emplacement, il n'en est pas de même du siège où se tiennent les réunions stratégiques.

Il s'agit d'une difficulté qui dépasse le cas du seul C.N.A.S.E.A. ; tous les services publics délocalisés peuvent justifier, à un titre ou à un autre, de la nécessité de maintenir leur direction à Paris. Cependant, il importe de veiller à ce que la délocalisation n'entraîne, ni la création de doubles emplois, par le biais du maintien d'une antenne à Paris, ni un renchérissement des coûts liés aux transports. En outre, selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'immeuble d'Issy-les-Moulineaux avait été conçu pour satisfaire les besoins spécifiques du C.N.A.S.E.A., ce qui pourrait amoindrir le profit tiré de la revente et pose, en tout état de cause, la question du bilan financier de l'opération de transfert.

Pour n'être pas insurmontable, la délocalisation du C.N.A.S.E.A. n'en apparaît pas moins comme un facteur perturbateur supplémentaire d'un établissement en profonde mutation. Cet élément s'ajoute, en outre, à une situation financière tendue.

## C. UNE SITUATION FINANCIERE TENDUE

### 1. Un équilibre instable

Le tableau ci-après fait apparaître les prélèvements opérés sur le fonds de roulement de 1987 à 1991 pour assurer l'équilibre budgétaire du C.N.A.S.E.A. en cours d'année.

#### Montant des prélèvements sur le fonds de roulement

(millions de francs)

Année	Montant
1987 .....	214,915
1988 .....	201,507
1989 .....	54,726
1990 .....	274,029
1991 .....	507,475

Source : C.N.A.S.E.A.

Ces prélèvements n'ont pu être effectués que grâce aux réserves constituées par le centre depuis l'origine.

De plus, les versements du fonds d'action rurale (F.A.R.) qui couvraient une partie des actions de départ (indemnités viagères de départ notamment) ont été annulés en 1988 (126 millions de francs) et en 1989 (30 millions de francs) et supprimés en 1990. Les dépenses correspondantes ont été financées au moyen des réserves d'intervention.

Selon la direction du C.N.A.S.E.A., « *le faible montant des réserves à la clôture de l'exercice 1991 eu égard aux prévisions (hors ressources affectées) ne permettra plus, à l'avenir, d'assurer de tels équilibres* ».

Par ailleurs, les effectifs de personnels permanents, qui étaient de 231 en 1968 ont été en constante augmentation jusqu'au 1er janvier 1983, où ils se sont stabilisés à 402.

Le ministère des finances a, en 1984, demandé aux administrations et aux établissements publics de geler d'abord, puis de supprimer ensuite un certain pourcentage de l'effectif.

Au 1er janvier 1991, le nombre d'agents permanents au titre du ministère de l'agriculture n'était plus que de 371 au lieu de 388 postes inscrits au "vert" du ministère. L'établissement public avait donc perdu 17 postes budgétaires alors que le budget global était en nette progression.

A l'occasion de la prise en charge par le C.N.A.S.E.A. des prêts bonifiés à l'agriculture au 1er janvier 1990, une demande avait été introduite auprès des tutelles pour que l'établissement public ne soit plus soumis à cette réglementation. Cette demande n'a pas abouti.

L'équilibre financier du C.N.A.S.E.A. paraît donc structurellement instable.

## 2. Une situation budgétaire perturbée en 1991

<b>Interventions</b>	
• indemnités viagères de départ .....	13,605
• dotation jeunes agriculteurs .....	45,000
• aide au retrait des terres agricoles .....	11,800
• établissement à la terre .....	<u>0,147</u>
.....	70,552
<b>Fonctionnement</b> .....	<u>30,000</u>
.....	100,552

Concernant les interventions, les dépenses de l'espèce ont été moins importantes que prévues.

En revanche, en ce qui concerne le fonctionnement, sur les 30 millions de francs, le C.N.A.S.E.A. a amputé le budget primitif de

l'exercice 1991 à hauteur de 8 millions de francs et prélevé le solde, soit 22 millions de francs sur ses réserves afin notamment de poursuivre le programme de travaux au siège, dans les délégations régionales et dans les bureaux, travaux indispensables pour faire face à l'accroissement d'activité dans les deux secteurs de l'agriculture et de la formation professionnelle et de l'emploi.

Cette tension accrue dans la gestion du C.N.A.S.E.A. en 1991, est regrettable, d'autant plus que le ministre du budget s'est livré, à deux reprises, à un prélèvement sur les réserves du C.N.A.S.E.A.

187 millions de francs ont été prélevés afin d'alimenter l'enveloppe de 350 millions de francs destinée aux agriculteurs et éleveurs en difficulté, lors de la décision modificative n° 2. Par ailleurs, le C.N.A.S.E.A. a dû faire face à une moins value de 200 millions de francs en ce qui concerne les recettes d'intervention agricole. Dans ces conditions, le conseil d'administration de l'établissement a assuré les dépenses jusqu'à la fin de l'année en prélevant à due concurrence cette somme sur le fonds de roulement du C.N.A.S.E.A.

Votre rapporteur constate que les réserves financières de l'établissement sont épuisées à la suite de ces deux ponctions opérées par le ministère du budget afin de tenter de limiter la dérive budgétaire. S'il partage la volonté du Gouvernement de ne pas accroître le déficit des finances publiques, il regrette néanmoins la précarité ainsi créée pour le C.N.A.S.E.A. Si des dotations budgétaires de 1992 se révélaient insuffisantes pour faire face aux missions de l'établissement, l'épuisement des réserves d'intervention ne permettrait pas de poursuivre une action de la même manière que par le passé.

Sans être dramatique, une telle situation ne peut qu'aggraver les difficultés de gestion du C.N.A.S.E.A.

Elle ne peut être justifiée par un impératif quelconque de productivité. Au demeurant, elle paraît d'autant plus inadmissible que le "réseau" du C.N.A.S.E.A. connaît une situation de précarité structurelle.

### **3. Un réseau en situation parfois difficile**

Votre rapporteur s'est rendu dans trois A.D.A.S.E.A. Il a ainsi pu prendre la mesure de l'hétérogénéité du réseau du C.N.A.S.E.A.

En particulier, il apparaît que les A.D.A.S.E.A. sont essentiellement ce que leurs membres et leurs dirigeants en font, à tel point qu'il convient de s'interroger sur la pérennité de certaines d'entre elles.

Faut-il regrouper plusieurs A.D.A.S.E.A., afin de surmonter les difficultés créées par l'absence de revalorisation des frais de fonctionnement depuis dix ans environ ?

Compte tenu de la structure encore exclusivement départementale des organisations professionnelles agricoles qui constituent l'ossature des A.D.A.S.E.A., une telle évolution paraît prématurée. En revanche, les moyens mis en oeuvre par les A.D.A.S.E.A. afin de remédier à l'insuffisance de leur budget de fonctionnement ne paraissent pas acceptables.

Soit les A.D.A.S.E.A. économiseront sur leur loyer, et le service rendu est indigne des agriculteurs, qui ne peuvent qu'avoir une très piètre opinion du rôle que pourrait jouer l'A.D.A.S.E.A.. Soit les A.D.A.S.E.A. font payer le service qu'elles rendent. Une telle situation est inadmissible s'agissant d'une mission de service public et il faut se féliciter que la direction du C.N.A.S.E.A. ait mis bon ordre à la dérive qui se faisait jour dans certains départements. Les A.D.A.S.E.A. ne peuvent se rémunérer au dossier, leur légitimité même serait en cause.

La méthode choisie par le ministre du budget pour rétribuer les A.D.A.S.E.A. relativement au service qu'elles fournissent en matière d'aides structurelles ne paraît pas pour autant satisfaisante. En effet, fournir un complément de subvention au prorata du nombre de dossiers instruits relève d'une action réparatrice inefficace, d'autant que l'appoint financier qui en résulte est souvent versé avec retard et ne correspond plus aux besoins de l'A.D.A.S.E.A. Si votre rapporteur partage le souci du ministère du budget de ne pas encourager les A.D.A.S.E.A. à accroître leur personnel permanent, la méthode employée ne lui paraît pas la meilleure.

Son intérêt principal est d'avoir fait prendre conscience aux responsables intéressés de la nécessité de disposer d'un indicateur fiable de l'activité des A.D.A.S.E.A.

## **MÉTHODE DE CALCUL DE L'INDICATEUR D'ACTIVITÉ DES A.D.A.S.E.A.**

Chaque année les A.D.A.S.E.A. fournissent au C.N.A.S.E.A. des éléments qui permettent de calculer, pour chacune d'elles, un coefficient d'activité qui exprime le rapport entre l'activité réalisée et la masse horaire standard correspondant aux postes d'agents conventionnés.

En 1991, pour compléter ce coefficient, il a été tenu compte de l'environnement départemental et de la trésorerie de chaque A.D.A.S.E.A. Cinq critères ont donc été retenus pour calculer le nouveau coefficient d'activité qui a été appelé indicateur d'activité.

### **Critères retenus :**

- Nombre d'exploitations à temps complet (1) ;
- Superficie totale du département (1) ;
- Trésorerie de l'A.D.A.S.E.A. (% des fonds propres par rapport au total des produits de l'exercice) (2) ;
- S.A.U. des zones 5B et des zones de montagne (la superficie la plus forte a été retenue) (1) ;
- Coefficient d'activité de l'exercice.

### **Méthodes de calcul :**

Pour chaque critère, il a été calculé le pourcentage de chaque département par rapport au total de la France entière. Ce calcul préalable effectué, un coefficient de pondération a été attribué à chaque critère et l'indicateur d'activité a été obtenu en faisant la somme pondérée de ces critères.

### **Coefficients de pondération attribués à chaque critère :**

- 10 % nombre d'exploitations à temps complet ;
- 5 % superficie totale du département ;
- 10 % trésorerie de l'A.D.A.S.E.A. de l'exercice ;
- 5 % S.A.U. des zones 5B et des zones de montagne ;
- 70 % coefficient d'activité de l'exercice.

### **Sources des critères :**

(1) Recensement agricole de 1988

(2) Comptes de réalisation de l'exercice.

A l'avenir, une telle évaluation plus dynamique de l'activité des A.D.A.S.E.A. devra permettre de repenser la carte des

emplois conventionnés. Certaines A.D.A.S.E.A. n'emploient que du personnel conventionné ; dans d'autres, au contraire, le personnel conventionné n'atteint que la moitié du total. La première situation n'est pas un gage de l'efficacité de l'A.D.A.S.E.A. ; **il importe donc de redonner les moyens d'une meilleure répartition des emplois conventionnés par l'État en :**

**- constituant auprès de chaque délégation régionale, une petite équipe (une ou deux personnes) appelée à aider telle ou telle A.D.A.S.E.A. lors des surcroîts d'activité ;**

**- transférant des postes budgétaires d'une A.D.A.S.E.A. à l'autre, car les pointes d'activité peuvent se produire dans plusieurs A.D.A.S.E.A. au même moment, ce qui réduit l'intérêt de la première mesure. Une telle évolution ne pourra être que progressive et mesurée ; elle suppose également que les présidents d'A.D.A.S.E.A. exercent leurs responsabilités.**

**Mais il serait illusoire d'attendre des autorités de tutelle du C.N.A.S.E.A. une augmentation importante des moyens de l'établissement et de ses antennes départementales. Certes, on peut souhaiter un réajustement global de 10 % environ de la subvention versée aux A.D.A.S.E.A., ce qui permettrait de limiter des transferts de personnels. La conjoncture budgétaire ne conduit hélas pas à l'optimisme en ce domaine et la réalité conduit davantage à rechercher des gains de productivité au sein même des A.D.A.S.E.A.**

Les A.D.A.S.E.A. n'ont d'autre légitimité que le service qu'elles rendent aux agriculteurs. Confronté à des difficultés économiques profonds et persistants, le monde agricole ne peut plus se payer le luxe d'entretenir un ensemble de "*cols blancs*" qui, tous, cherchent à compenser les transformations de l'agriculture par un accroissement de leurs interventions. Le C.N.A.S.E.A. et, plus encore, les A.D.A.S.E.A. ont fait la preuve de leur efficacité. Mais leur adaptation demeure incomplète et la profession doit pouvoir aujourd'hui définir les voies de l'avenir de cet établissement. Il convient d'envisager dès aujourd'hui les moyens d'améliorer le fonctionnement des A.D.A.S.E.A. compte tenu de l'évolution permanente des activités liées à la restructuration des exploitations agricoles.

## **II - DES ACTIVITES EN CONSTANTE EVOLUTION**

Les missions originelles du C.N.A.S.E.A. sont aujourd'hui quasiment achevées, ce qui explique que les prestations de service qu'il rend représentent désormais l'essentiel de son activité. Cependant, de nouvelles aides structurelles pourraient constituer le nouveau champ de ses interventions, s'il faisait preuve des adaptations nécessaires.

### **A. DES MISSIONS ORIGINELES AUJOURD'HUI ACHEVEES**

Le tableau ci-après retrace l'évolution des principales actions et dépenses du C.N.A.S.E.A. entre 1990 et 1991.

<b>EVOLUTION DES PRINCIPALES ACTIONS ET DEPENSES</b>				
<b>ACTIONS</b>	<b>NOMBRE DE DOSSIERS AGRÉÉS</b>		<b>MONTANT BRUT DES DÉPENSES EN F (1)</b>	
	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>
<b>L'INSTALLATION DES AGRICULTEURS</b> • Dotation d'installation des jeunes agriculteurs	12 487	12 864	1 114 360 251	867 350 553
<b>MODERNISATION</b> • Plans d'amélioration matérielle (2) • Aides à la modernisation	11 240 -	7 352 -	- 94 006 324	- 77 907 559
<b>RETRAIT PLURIANNUEL DES TERRES ARABLES</b>	6 324	3 642	120 467 424	203 639 841
<b>MESURES D'ENCOURAGEMENT A LA CESSATION D'ACTIVITE</b> • Indemnité de départ • Indemnité aux travailleurs agricoles • Indemnité d'attente • Indemnité complémentaire au conjoint • Mutations professionnelles	5 241 11 2 - 67	- - - - -	1 113 824 404 401 815 19 430 7 338 891 1 509 696	1 057 025 952 244 100 19 114 5 136 996 1 340 404
<b>AIDES AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTE</b> • Aide à la réinsertion professionnelle • Indemnité annuelle d'attente	2014 50	2 349 365	36 965 966 903 500	56 532 367 9 548 671
<b>AIDES A LA CESSATION D'ACTIVITE LAITIÈRE</b> • Nationales • Locales	11 901 4 808	19 939 -	686 555 385 98 777 606	422 250 070 2 584 243
<b>OGAF</b>	9 825	9 980	103 640 431	95 539 749
<b>TOTAL ACTIONS STRUCTURES AGRICOLES</b>	63 970	56 491	3 368 771 123	2 799 119 619
<b>PRETS BONIFIES A L'AGRICULTURE</b>	48 661(3)	139 331	-	79 647 158
<b>REMUNERATION DES STAGIAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (4) CONTRATS D'EMPLOI SOLIDARITE (CES)</b>	389 522 254 000	364 445 446 413	6 859 097 687	11 856 678 103
<b>TOTAL GENERAL (5)</b>	<b>756 153</b>	<b>1 006 680</b>	<b>10 227 868 810</b>	<b>14 735 444 880</b>

(1) D'après le compte financier du CNASEA.

(2) Les plans d'amélioration matérielle ont été institués le 30/10/1985. Ils ne donnent lieu à aucun paiement.

(3) Il s'agit d'autorisation de financement.

(4) Dans les colonnes 1 et 2, il s'agit des stagiaires pris en charge pour la première fois, alors que dans les colonnes 3 et 4, il s'agit de l'ensemble des rémunérations versées.

(5) Il s'agit des principales activités du CNASEA.

Source : C.N.A.S.E.A. rapport annuel 1991.

## **1. Une restructuration en profondeur de l'agriculture**

Les mesures d'encouragement à la cessation d'activité ont constitué le noyau des missions d'origine du C.N.A.S.E.A.

L'établissement était chargé, d'une part des actions visant à encourager la prise de retraite des agriculteurs âgés et orienter la destination des terres libérées vers la restructuration des exploitations voisines et l'installation de jeunes agriculteurs grâce aux "*indemnités de départ*" et d'autre part, d'aider à la reconversion professionnelle des agriculteurs et aides familiaux en surnombre sur l'exploitation grâce aux mutations professionnelles.

Ces actions disparaissent progressivement, en raison de l'expiration du fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (F.A.S.A.S.A.) au 31 décembre 1989. Le tableau ci-dessus montre donc simplement que le financement des aides accordées avant cette date continue d'être assuré, puisque plus d'un milliard de francs de crédits ont été dépensés, essentiellement en ce qui concerne les indemnités de départ, à ce titre en 1991.

De 1963 au 31 décembre 1989, 720.000 indemnités de départ ont été accordées et environ 13 millions d'hectares ont été libérés.

Les mutations professionnelles, instituées par le décret du 26 février 1969, qui consistaient à la fois en une prime de départ et une rémunération accompagnée d'un remboursement de frais de scolarité dans le cadre d'une formation, ont concerné plus de 96.000 bénéficiaires.

Ces procédures ont rencontré un succès indéniable. Si l'âge moyen des exploitants reste élevé (56 % avaient plus de 50 ans en 1988) malgré un léger rajeunissement, il n'en demeure pas moins que les mutations de l'agriculture ont été considérables.

La réduction du nombre des exploitations d'un recensement général agricole à l'autre -1,3 million en 1979, 1 million en 1988- illustre d'ailleurs l'évolution considérable qu'ont connue les structures de l'agriculture française depuis les années 1960.

Désormais, les cessations d'activité se produisent spontanément, sans qu'il soit besoin de les encourager, même s'il convient de les accompagner. Une politique s'achève donc. L'installation et le traitement des difficultés des agriculteurs

constituent désormais les deux objectifs prioritaires de l'action du C.N.A.S.E.A.

## **2. De nouveaux objectifs**

Même si elles ne représentent pas les montants financiers les plus importants parmi les actions du C.N.A.S.E.A. concernant les structures agricoles, les interventions relatives, d'une part aux agriculteurs en difficulté, d'autre part à l'installation et à la modernisation, relèvent de son activité..

• L'activité du C.N.A.S.E.A., en matière d'aide au départ des agriculteurs en difficulté, s'insère dans le dispositif global destiné à aider au redressement des exploitations et, le cas échéant, à faciliter la réinsertion de ceux qui ne peuvent que cesser leur activité d'exploitant agricole.

Deux aides principales sont versées par le C.N.A.S.E.A. :

- l'aide à la réinsertion professionnelle, qui a concerné 2.349 dossiers en 1991 ;

- l'indemnité annuelle d'attente, instituée par le décret n° 89-341 du 29 mai 1989, pour laquelle 365 décisions ont été prises en 1991 (1).

Cette activité continuera d'être importante, compte tenu des mutations actuelles de l'agriculture. Elle constitue le corollaire hélas indispensable de la politique d'installation et de modernisation des exploitations.

12.864 personnes ont bénéficié de la dotation d'installation des jeunes agriculteurs en 1991, ce qui représente un montant d'interventions de 867,4 millions de francs, en sensible réduction par rapport à 1990, où elles atteignaient 1.114,4 millions de francs pour un nombre de dotations équivalent. Outre cette aide dont le suivi représente une des tâches principales du C.N.A.S.E.A., il convient de rappeler que la recherche de terres et d'exploitations agricoles pour des candidats à l'installation en agriculture est une des missions confiées au C.N.A.S.E.A. depuis sa création.

*1. La loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 a institué une allocation de préretraite destinée à se substituer à l'indemnité annuelle d'attente, dont les bénéficiaires pourront opter pour la préretraite.*

Les trois quarts des exploitants de plus de 50 ans pensent n'avoir aucun successeur, ou ne savent pas qui leur succédera. Dans un tel contexte, la nécessité de rapprocher les candidats à l'installation en agriculture des exploitants agricoles âgés sans successeur ne pouvait que devenir une des préoccupations prioritaires du C.N.A.S.E.A.

Dans ce cadre, votre rapporteur se félicite de la mise en oeuvre par les A.D.A.S.E.A., depuis 1983, de répertoires pour l'installation, désormais opérationnels dans pratiquement tous les départements. En outre, depuis septembre 1989, le C.N.A.S.E.A. offre aux A.D.A.S.E.A. et aux S.A.F.E.R. un service télématique national de diffusion d'offres d'exploitations agricoles (36.14 RELAI).

Selon les informations dont votre rapporteur a pu disposer, les répertoires départementaux ont donné des résultats encourageants, dans la mesure où ils comptent plus de 4.000 candidats repreneurs et un peu plus de 2.000 exploitations disponibles en moyenne par an, ce qui permet d'effectuer, chaque année, plus de 5.000 mises en relation.

Toutefois, ces résultats sont très variables localement. Le C.N.A.S.E.A. estime, pour sa part, que le financement du fonctionnement des répertoires n'est assuré directement que dans certains départements, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Plus largement, chaque année depuis 1986, un report des paiements de la dotation aux jeunes agriculteurs de un à deux mois sur l'année suivante a été observé, en raison de l'insuffisance budgétaire. Votre rapporteur ne peut que regretter cette évolution, conséquence tout à fait logique du caractère particulièrement tendu de la gestion du C.N.A.S.E.A., malgré la mobilisation des réserves financières de l'établissement.

S'agissant de la mise en oeuvre de politiques relevant de la mission de service public confiée au C.N.A.S.E.A., de telles tensions budgétaires sont inacceptables d'autant qu'elles perturbent la situation financière des intéressés.

En revanche, en ce qui concerne les opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.), le C.N.A.S.E.A., en réponse à votre rapporteur, indique que *"dans chaque O.G.A.F., environ 8 % des crédits accordés sont consacrés à l'animation de l'opération. Somme insuffisante pour couvrir tous les coûts mais nécessaire pour un travail de qualité"*. Cette somme est-elle véritablement insuffisante ? Il n'appartient pas à votre rapporteur de répondre à cette question.

Mais, il convient de souligner que les A.D.A.S.E.A. sont des organismes de droit privé et que d'autres instances pourraient jouer le rôle d'animation des O.G.A.F. qui leur incombe souvent. En d'autres termes, là où le C.N.A.S.E.A. et son réseau ne constituent qu'un service parmi d'autres, leur mission de service public doit les inviter à ne pas rechercher de rémunération pour le service rendu, faute de quoi ils perdraient une part de leur légitimité.

La véritable difficulté rencontrée par le C.N.A.S.E.A. réside donc bien dans la contrainte que lui impose la conjoncture budgétaire pour ses interventions. Au demeurant, l'efficacité principale du C.N.A.S.E.A. réside dans la rapidité avec laquelle il verse les aides dont il a la charge. Il n'en reste pas moins qu'il est parfois soumis à une décision prise ailleurs, qui peut retarder de plusieurs mois le processus, comme en matière de cessation d'activité laitière marquée par l'intervention parfois irrégulière de la commission mixte départementale.

En plus de ces aides structurelles nationales, le C.N.A.S.E.A. intervient aujourd'hui dans plusieurs dispositifs sociostructurels institués par la Communauté économique européenne.

### **3. Les aides socio-structurelles européennes**

Compte tenu des excédents de produits animaux et végétaux, et en vue de réduire les coûts de stockage de ces produits, la C.E.E. a institué, depuis 1988, plusieurs aides socio-structurelles. Ces aides visent à limiter les excédents communautaires, tout en poursuivant l'occupation de l'espace rural.

Quatre de ces aides sont mises en oeuvre par le C.N.A.S.E.A. :

- retrait pluriannuel des terres arables ;
- retrait temporaire des terres arables ;
- extensification de la production de viande ;
- boisement des superficies agricoles.

Ces différentes aides ont connu une montée en puissance au cours des derniers exercices. Ainsi, au titre du retrait pluriannuel des terres arables, l'ensemble des dossiers ouverts au cours des quatre dernières campagnes représente un total de 13.484

dossiers et une surface retirée de 235.492 ha, soit 1,61 % des terres arables de la métropole. Appliquée pour la première fois au cours de la campagne 1991-1992, le retrait temporaire des terres arables, accessible aux producteurs de céréales ou d'oléagineux, a concerné 18.218 exploitants, pour une surface de 203.000 ha mis en jachère.

**L'extensification des productions de viande bovine** a été mise en place en 1990. 1.701 dossiers ont été déposés au titre de la campagne 1990, dont 1.559 en méthode quantitative ; 1.282 au titre de la campagne 1991, dont 535 en méthode agrandissement (applicable uniquement en zones défavorisées). 46.200 unités de gros bétail ont été abattues sur ces deux campagnes et 11.000 ha ont été repris.

Enfin, la **prime au boisement** des superficies agricoles a été mise en place en 1991, en application de l'article 26 du règlement communautaire n° 2328/91 du Conseil. 500 dossiers ont été recensés pour 5.000 ha prévus d'ici la fin de l'année 1992.

L'application de ces dispositions est trop récente pour pouvoir donner lieu à une appréciation d'ensemble. Interrogé par votre rapporteur, le C.N.A.S.E.A. mentionne uniquement les difficultés concernant l'extensification des productions de viande, mais dont on peut se demander si elles ne pourront s'appliquer à l'ensemble des aides socio-structurelles.

*Les difficultés rencontrées "sont d'ordre réglementaire, les règles d'instruction n'ayant été précisées que tardivement et de façon très sporadique au fur et à mesure de l'apparition des problèmes. Elles tiennent en fait à la complexité des règles d'attribution de l'aide telles qu'elles sont fixées par la C.E.E. L'action "extensification" n'en est encore qu'à la phase expérimentale. Elle implique par ailleurs une véritable remise en cause par le chef d'exploitation de sa stratégie d'exploitation".*

Pour sa part, votre rapporteur ne peut que se faire l'écho des inquiétudes qui se sont manifestées dans les A.D.A.S.E.A. qu'il a visitées, tenant à la complexité de ces procédures. Les nouvelles aides socio-structurelles entraîneraient un changement de nature des actions des A.D.A.S.E.A., l'instruction des dossiers étant beaucoup plus longue que celle réalisée dans le cadre des interventions habituelles.

Ces difficultés ne doivent pas être sousestimées. En revanche, votre rapporteur tient à souligner l'importance de la notion de service rendu aux agriculteurs par les A.D.A.S.E.A. dans la gestion de ces nouvelles aides. Ainsi, à Agen, il a pu observer la qualité d'un logiciel informatique, permettant, à partir des données de base de

l'exploitation, d'indiquer à l'agriculteur les résultats financiers, positifs ou négatifs, de l'action envisagée.

Les nouvelles aides socio-structurelles constituent le prélude à la mise en oeuvre de la nouvelle politique agricole commune. Pour les A.D.A.S.E.A., elles représentent donc un défi, qu'il convient de relever. Elles peuvent le faire, sous réserve des adaptations évoquées précédemment, car, à l'avenir, les interventions agricoles du C.N.A.S.E.A. et de son réseau s'orienteront sans doute encore davantage vers une véritable prestation de service aux agriculteurs et à l'agriculture.

## **B. DES PRESTATIONS DE SERVICE DEVENUES PREPONDERANTES**

En l'état actuel des missions du C.N.A.S.E.A., les interventions agricoles ne représentent plus qu'une part relativement limitée de son activité, tant les prestations de service qu'il effectue dans le domaine de la formation professionnelle ont pris de l'importance.

### **1. Un rôle progressivement élargi**

Dès sa création, le C.N.A.S.E.A. a été chargé de verser une rémunération aux bénéficiaires de l'aide aux mutations professionnelles en agriculture (les "mutants agricoles"). Ce rôle a été conforté dès la parution de la loi du 31 décembre 1968 instaurant la rémunération des stagiaires ; le C.N.A.S.E.A. rémunère alors l'ensemble des stagiaires des Centres de formation relevant du ministère de l'agriculture.

En 1970, le C.N.A.S.E.A. a mis en place un système central informatisé de gestion. En 1978, ce système informatique a été déconcentré et toutes les délégations régionales ont été équipées de mini-ordinateurs leur permettant de saisir les données sur place.

Aussi, en 1982, lors de la mise en place des mesures pour la formation des jeunes de 16 à 18 ans, le ministère du travail a-t-il demandé au C.N.A.S.E.A. d'assurer la rémunération de ces stagiaires dans environ la moitié des départements métropolitains. Cette mission s'est étendue à toute la France en 1983.

A partir de 1985, c'est l'ensemble des stagiaires de 16 à 25 ans qui est rémunéré par le C.N.A.S.E.A.

En 1986, le ministère chargé de la formation professionnelle décide de confier au C.N.A.S.E.A. la rémunération de tous les stagiaires dont le financement relève de la Délégation à la Formation Professionnelle. En plus des mesures liées à l'emploi, 16-25 ans et stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.), il s'agit des formations pour adultes agréées au niveau national et déconcentré. Une convention entre la Délégation à la Formation Professionnelle, le ministère du Budget et le C.N.A.S.E.A. est signée le 21 mars 1988.

En 1990, un avenant à la convention ajoute la mission de verser aux employeurs de salariés sous Contrat Emploi-Solidarité (C.E.S.) le remboursement de tout ou partie des salaires.

Début 1991, deux lois viennent conforter la position du C.N.A.S.E.A. La loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt, reconnaît les compétences de l'Établissement dans le domaine de la formation professionnelle et de l'emploi. L'article 5 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi, prévoit que la rémunération sera confiée à l'U.N.E.D.I.C., à l'A.F.P.A. et à un établissement public à caractère administratif, le C.N.A.S.E.A.

Une convention signée le 28 janvier 1992 établit les relations entre l'Etat et le C.N.A.S.E.A. et définit les obligations et les moyens pour les missions diverses qui, à ce jour, sont :

- la rémunération des stagiaires ;
- le remboursement aux employeurs de C.E.S. ;
- le remboursement aux entreprises des dépenses occasionnées par le remplacement de salariés partis en formation ;
- le paiement de l'aide aux entreprises pour la mise en oeuvre des nouvelles filières d'ingénieurs.

## 2. Une croissance très rapide des interventions du C.N.A.S.E.A.

Le rôle confié au C.N.A.S.E.A. en matière de formation professionnelle et d'emploi est aujourd'hui parvenu à un point d'équilibre.

Sur le plan financier, les interventions du C.N.A.S.E.A. ont connu une croissance très rapide, jusqu'à représenter plus des 4/5e du total de ses dépenses : 11,86 milliards de francs sur 14,74 milliards de francs en 1991.

• S'agissant des stagiaires de la formation professionnelle, le nombre des personnes concernées a doublé depuis 1986 et les montants versés ont triplé, comme l'indique le tableau ci-après.

Evolution des interventions du C.N.A.S.E.A. en matière de formation professionnelle

	Nombre de stagiaires	Montants versés (en millions de francs)
1986	189.500	1.848.224
1987	520.000	4.431,658
1988	570.950	6.721,338
1989	361.960	4.622,667
1990	389.500	4.206,520
1991	370.200	4.468,416

• Le dispositif des contrats emploi-solidarité a été mis en place lors du premier trimestre de 1990.

D'une année sur l'autre, la croissance des interventions effectuées par le C.N.A.S.E.A. est spectaculaire :

- 446.413 conventions saisies en 1991 contre 253.560 en 1990 ;

- 7,2 milliards de francs d'aides versées, au lieu de 2,8 milliards de francs en 1990.

Une telle augmentation des prestations de service effectuées par le C.N.A.S.E.A. ne pouvait rester sans conséquence. En ce qui concerne les structures de l'établissement, elle a entraîné un accroissement du dispositif régional du C.N.A.S.E.A. d'autant plus justifié qu'une compétence générale a été reconnue aux régions en matière de formation professionnelle et que le C.N.A.S.E.A. assure un rôle de prestataire de service auprès de ces collectivités.

Un tel accroissement semble aujourd'hui arrivé à son terme, sauf si le C.N.A.S.E.A. était amené à intervenir encore davantage dans le domaine de la formation professionnelle ou de l'emploi.

En effet, le C.N.A.S.E.A. est devenu, en matière de formation professionnelle, un organisme que l'on consulte volontiers sur la mise en oeuvre de mesures nouvelles, sur qui les financeurs peuvent compter pour le suivi physico financier et qui a mis au point des procédures suffisamment souples et ouvertes pour pouvoir répondre rapidement à une sollicitation conjoncturelle ou structurelle.

Il en est ainsi actuellement pour la mise en oeuvre de la mesure intitulée Préparation Active pour la Qualification et l'Emploi (P.A.Q.U.E.). Dans ce cas, outre la rémunération des stagiaires, le C.N.A.S.E.A. va se voir confier la gestion des subventions de fonctionnement à verser aux organismes ainsi que la mise en place d'un système de prévision et de suivi à destination des acteurs du terrain. Ce nouvel élargissement du rôle du C.N.A.S.E.A. entraînera-t-il la création de plusieurs emplois au sein de l'établissement et de ses délégations régionales ?

En tout état de cause, force est de constater que l'activité du C.N.A.S.E.A. dépend aujourd'hui très largement des prestations de service qu'il rend dans les domaines étrangers à son objectif initial, ce qui n'est pas sans conséquence sur son fonctionnement.

### **3. Les conséquences du rôle du C.N.A.S.E.A. en matière de formation professionnelle**

L'activité du C.N.A.S.E.A., en matière de formation professionnelle, présente, selon l'établissement lui-même, des difficultés.

L'activité de rémunération est très saisonnière. Bon nombre de formations suivent le rythme scolaire, les établissements ou centres où elles se déroulent étant souvent liés au système scolaire

soit de l'Éducation nationale (G.R.E.T.A. Lycées), soit du ministère de l'Agriculture (Lycées agricoles, C.F.P.P.A.). De ce fait, il y a un très fort afflux de dossiers entre octobre et février. Les agents ne pouvant être recrutés pour de courtes périodes en raison de la formation à assurer, il y a pour chacun un surcroît de travail à cette période.

Le C.N.A.S.E.A. n'est maître du processus administratif que lorsqu'il reçoit un dossier. Tout ce qui se passe en amont lui échappe : remplissage de la demande, fourniture des pièces justificatives, équipement administratif des organismes plus ou moins développé et compétent.

Aussi, la direction de l'établissement estime-t-elle que, *"s'agissant d'un domaine sensible lié à l'emploi (ou au chômage), le C.N.A.S.E.A. est très souvent sollicité pour fournir très (trop) rapidement des statistiques issues des données emmagasinées. Il manque souvent de temps pour réfléchir, analyser, comparer"*.

Votre rapporteur, lors de ses déplacements dans les régions, a pu prendre la mesure des difficultés rencontrées par le C.N.A.S.E.A. Il constate cependant que les procédures sont maîtrisées, à tel point que l'ensemble des partenaires intéressés se félicite de sa rapidité d'intervention ainsi que de l'efficacité du contrôle qu'il exerce. Les risques de détournement ou de fraudes paraissent aujourd'hui limités grâce, en particulier, à la parfaite maîtrise de l'outil informatique de l'établissement et de ses délégations régionales dont la cohérence doit demeurer un objectif prioritaire.

Le C.N.A.S.E.A. dispose désormais d'avances mensuelles et d'un fonds de roulement pour exercer son activité de prestataire de service, à tel point que l'on peut se demander dans quelle mesure les relations qu'il entretient avec le ministère du travail ne sont pas plus stables que celles qui le lient au ministère de l'agriculture.

L'activité du C.N.A.S.E.A. en matière de formation professionnelle présente néanmoins deux risques :

- assez théorique compte tenu de la conjoncture économique, le risque de diminution des interventions du C.N.A.S.E.A. poserait inévitablement des difficultés en terme de reconversion du personnel, ce qui incite à la prudence quant à toute augmentation des effectifs ;

- le second risque concerne la perte de cohérence des interventions du C.N.A.S.E.A. Cet établissement dispose d'une qualité fondamentale, ses méthodes d'intervention. Il n'est nullement choquant de mettre cet atout au profit de la lutte contre le chômage et l'exclusion professionnelle. En revanche, le C.N.A.S.E.A. a également

été conçu comme un organisme permettant d'associer les représentants du monde agricole aux procédures qui le concernent. Cette particularité doit être préservée, y compris en ce qui concerne le mode de décision au sein du conseil d'administration de l'établissement. Mais l'importance prise par les interventions qu'il rend en matière de formation professionnelle et d'emploi nécessite un renforcement de la représentation du ministère du travail au sein de ce conseil, même si les modes de décision actuels dans ces domaines doivent être maintenus (1).

Quoi qu'il en soit, il serait illusoire de croire -voire dangereux pour la survie de l'établissement- que la dichotomie existant actuellement dans les activités et le fonctionnement du C.N.A.S.E.A., entre ce qui relève des interventions agricoles et des prestations de service en matière de formation professionnelle et d'emploi, pourra être rompue. Tout au plus peut-on envisager un rééquilibrage des activités de l'établissement grâce à la mise en oeuvre de nouvelles aides structurelles.

## **C - DE NOUVELLES AIDES STRUCTURELLES**

L'activité du C.N.A.S.E.A. dans son ensemble est actuellement parvenue à un point d'équilibre, même si la mise en oeuvre des aides socio-structurelles européennes donne lieu à une remise en question des méthodes et du fonctionnement des A.D.A.S.E.A. En revanche, deux perspectives s'ouvrent aujourd'hui à l'établissement et à son réseau, hormis le renforcement, hélas prévisible, des actions liées à la formation professionnelle.

L'une de ces perspectives est immédiate, le régime de préretraite agricole ayant été institué par la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991. L'autre concerne les modalités de gestion de la "nouvelle politique agricole commune".

### **1. La préretraite**

L'article 9 de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991, complété par le décret d'application n° 92-187 du 27 février 1992, institue un régime de préretraite agricole. Destiné aux chefs d'exploitation agricole âgés d'au moins 55 ans, mais n'ayant pas

*1. De même, en raison des implications de la politique agricole en ce domaine, il paraît aujourd'hui indispensable d'adjoindre un représentant du ministère de l'environnement au conseil d'administration.*

atteint 60 ans, ce régime a pour but d'encourager la cessation d'activité d'agriculteurs âgés, tout en favorisant l'installation ou des restructurations sur les hectares que libère leur départ.

Les chefs d'exploitation agricole (ou leurs conjoints, dans certaines situations) qui remplissent les conditions personnelles d'accès à la pré-retraite reçoivent une allocation annuelle dont le montant est d'au moins 35 000 francs, et au plus de 55 000 francs, selon le nombre d'hectares cédés. Les cessions doivent être réalisées vers des destinations et selon des modes précis. En particulier, les hectares libérés doivent permettre l'installation ou l'agrandissement d'autres agriculteurs, et le mode de cession doit, sauf exception, être la location.

Les demandes peuvent être déposées en 1992, 1993 et 1994. Le nombre des dossiers attendu est de 20 000 en 1992. Le budget prévisionnel est de 730 millions de francs en 1992.

L'article 21 du décret n° 92-187 a prévu que le bénéfice de l'allocation de préretraité est accordé par décision du préfet du département où est situé le siège de l'exploitation, après avis de la Commission départementale des structures. La liquidation et le paiement de l'allocation du préretraité sont assurés par le C.N.A.S.E.A.

Techniquement, rien ne s'opposait à une telle procédure, d'autant qu'elle associe les Commissions Départementales des Structures, et les D.D.A.F. pour décision. L'allocation est payée par trimestres échus. Mais, le montant final de l'allocation doit être modulé lorsque le bénéficiaire de la pré-retraite est par ailleurs titulaire d'aides à la cessation d'activité laitière (versées par le C.N.A.S.E.A.) ou de primes à l'arrachage des vignes (versées par l'O.N.I.V.I.N.S.). En outre, des dispositions particulières sont prises pour les bénéficiaires de l'Indemnité Annuelle d'Attente (versée par le C.N.A.S.E.A.) qui opteraient pour l'allocation de préretraite.

Par ailleurs, la gestion de ce dossier doit associer la transparence à la compétence. En particulier, des tableaux de bord doivent permettre au Ministère de l'Agriculture et de la Forêt de suivre l'impact de cette mesure, tant sur les départements, sur la destination des terres que sur la consommation prévisionnelle départementale de l'enveloppe. Des comptes rendus financiers précis doivent aussi être soumis.

Enfin, toutes les indications dont votre rapporteur a pu disposer tendent à croire que la gestion de la préretraite n'entraînera, au sein du C.N.A.S.E.A., aucune embauche nouvelle, si ce n'est celle

d'un informaticien chargé, au siège de l'établissement, de la définition des programmes correspondants.

Votre rapporteur s'interroge toutefois sur l'opportunité d'une telle organisation.

Le Gouvernement, pour simplifier le versement par le C.N.A.S.E.A. et non par les caisses de mutualité agricole, a expliqué (1) que la préretraite : *"est, en effet, bien distincte de la retraite et des autres prestations du régime social agricole dont le service est assuré par les caisses de mutualité sociale agricole. De plus, s'agissant d'une mesure financée par le budget de l'Etat, il est apparu logique de confier cette mission à un établissement public, le C.N.A.S.E.A. Par ailleurs, sur le plan pratique, l'instruction des demandes de préretraite sera assurée par les A.D.A.S.E.A. et leur attribution sera décidée, au plan départemental, par le préfet. Leur montant sera calculé en tenant compte d'autres avantages éventuellement perçus par les bénéficiaires comme les primes de cessation d'activité laitière (également versées par le C.N.A.S.E.A.) ou les primes d'arrachage de vignes. Le choix d'une organisation verticale (A.D.A.S.E.A. - C.N.A.S.E.A.) pour instruire les demandes et assurer le paiement des préretraites présentait des avantages sur le plan de la simplicité des procédures. En outre, le choix de l'organisme chargé du versement des préretraites, une fois celles-ci attribuées, n'a pas d'incidence sur la transmission des renseignements d'ordre social détenus par les caisses de mutualité sociale agricole et nécessaires pour obtenir l'attribution de la préretraite."*

**L'objectif de simplification de la procédure de versement de la préretraite elle-même n'a-t-il pas fait perdre de vue l'objectif plus général de clarté des relations entre les exploitants et les organismes agricoles ?**

En effet, si la transmission des informations entre les caisses du M.S.A. et le C.N.A.S.E.A. ne semble pas faire d'obstacle à l'attribution de la préretraite, dès lors que celle-ci répond à une démarche individuelle, la procédure choisie conduit à deux paradoxes :

- celui de placer l'agriculteur devant deux organismes, l'A.D.A.S.E.A. pour la perception de la préretraite, la caisse de M.S.A. pour le versement des autres prestations sociales ;

- celui d'un aller et retour entre l'A.D.A.S.E.A. (au moment de la préretraite) et la caisse de M.S.A. (avant la préretraite,

1. Réponse à la question n° 21 199 de M. Louis Minetti. J.O. Questions Sénat, 2 juillet 1992, p. 1505.

pour le calcul des droits à retraite et, après la préretraite, pour le versement de la retraite).

Un système similaire à celui retenu pour l'indemnité viagère de départ, c'est-à-dire le paiement des indemnités par la caisse de M.S.A. auprès de laquelle le bénéficiaire est inscrit au titre de l'assurance vieillesse agricole (cf. article 16 du décret n° 74-131 du 20 février 1974), aurait sans doute représenté une solution plus simple pour les agriculteurs à moyen et long terme, car elle aurait évité un va et vient difficile à justifier.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement a fait son choix. La préretraite constituera donc un nouveau champ d'activité, principalement pour les A.D.A.S.E.A., qui devront particulièrement veiller à la destination des terres libérées.

## **2. Les perspectives ouvertes par la réforme de la politique agricole commune**

Le principe de la réforme de la politique agricole commune a été arrêté par les ministres de l'agriculture de la Communauté le 21 mai 1992 et les modalités de cette réforme définies le 30 juin dernier.

Le principe de base de cette réforme réside, pour les productions concernées, dans une baisse des prix et un gel obligatoire des terres, compensés par des aides directes au revenu des agriculteurs. Des mesures particulières d'accompagnement (soutien à l'extensification, ...) sont en outre prévues.

La question essentielle concerne, en pratique, la détermination de ou des organismes chargés du versement de ces aides directes, de la vérification des données statistiques servant de base à ce versement et du contrôle de leur véracité. La Cour des comptes, dans son rapport public de 1992, a analysé le rôle des offices agricoles dans l'application de la politique agricole commune. La Cour estime nécessaire de procéder sans tarder à un examen d'ensemble du système français de contrôle, pour assurer sa cohérence et son adaptation à la mise en oeuvre des nouvelles réglementations.

Pour votre rapporteur, la cohérence du futur système de versement des aides directes passe par sa simplicité. Il faut éviter toute procédure bureaucratique, en privilégiant les relations directes entre les agriculteurs et un guichet unique d'instruction des dossiers et du versement des aides.

### Quel organisme peut jouer le rôle de ce guichet ?

L'intervention de chaque office, dans son secteur d'activité, placerait les agriculteurs devant une multitude d'interlocuteurs. En outre, un seul organisme, le C.N.A.S.E.A., dispose aujourd'hui des informations nécessaires au versement des aides et a vocation en matière de gestion des structures, sauf à considérer que d'autres institutions, comme la mutualité sociale agricole, pourraient élargir le champ naturel de leurs compétences.

Les A.D.A.S.E.A. constituent un organisme de contact indispensable entre la profession et l'administration. Elles semblent tout à fait désignées pour participer à la gestion des droits à produire que met en place la réforme de la politique agricole commune (1). D'ailleurs, à l'étranger, le versement des aides directes incombe le plus souvent à un organisme "de terrain", proche des agriculteurs.

## LE VERSEMENT DES AIDES DIRECTES AU REVENU À L'ÉTRANGER

---

### I - ETATS-UNIS

Aux Etats-Unis, le versement des "deficiency payments" est assuré par une agence spécialisée du département américain de l'agriculture, la Commodity Credit Corporation. C'est au niveau local, dans chaque comté, que le montant des aides à verser est déterminé.

### II - PAYS-BAS

La direction de l'exécution des règlements du ministère de l'agriculture est chargée, aux Pays-Bas, de la gestion des aides socio-structurelles existant déjà. Cette direction dispose de bureaux locaux sur l'ensemble du territoire, qui établissent d'ores et déjà un recensement annuel des exploitations.

### III - ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni est, parmi ces trois pays, le seul où le versement des aides au revenu paraît plus centralisé qu'en France. Neuf offices du ministère de l'agriculture interviennent pour l'application de ce système.

*1. De même, si la France décidait de mettre en oeuvre un mécanisme de location des références laitières, il serait souhaitable que la Commission mixte départementale décide des conditions de la location en fonction de données irréfutables que les A.D.A.S.E.A. sont le mieux à même de fournir.*

La mise en oeuvre de la nouvelle politique agricole commune pourrait donc constituer un champ d'activité nouveau pour le C.N.A.S.E.A. et son réseau.

Le ministère du budget reste néanmoins très réservé quant à l'idée de généraliser une solution qui a déjà été retenue pour gérer les fonds communautaires alloués dans le cadre du programme LEADER.

Le ministère, en réponse à votre rapporteur, avance trois raisons :

- une telle solution *"exclut le réseau des comptables publics et n'offre pas les garanties du contrôle financier local effectué par les TPG"*.

Cette argumentation ne laisse pas d'étonner car le C.N.A.S.E.A. est soumis au contrôle d'Etat. Surtout, cet établissement gère d'ores et déjà plus de 20 milliards de francs (en 1992), sans que le ministère du budget n'ait cru devoir soulever cette objection, même s'il reste que par leur montant, soit plus de 40 milliards de francs, les fonds liés à la nouvelle politique agricole commune constitueraient un précédent pour la gestion de fonds publics par un établissement public.

- la deuxième raison invoquée par le ministère du budget réside dans le *"risque de perte de cohérence entre les actions nationales commandées par les préfets et les initiatives communautaires commandées par un établissement public national"*.

Ce risque doit, en effet, être évité. C'est pourquoi, votre rapporteur souhaite qu'en tout état de cause, la décision de versement des aides reste entre les mains du préfet, et, par délégation, du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt. Une telle organisation, déjà parfaitement maîtrisée, ne fait en aucun cas obstacle à ce que le C.N.A.S.E.A. soit chargé de l'instruction de dossiers.

- Enfin, le ministère du budget estime que *"la responsabilité finale du C.N.A.S.E.A. vis-à-vis de la C.E.E. est une pseudo-responsabilité dans la mesure où d'éventuels reversements seraient finalement supportés par l'Etat"*.

Votre rapporteur observe que le C.N.A.S.E.A. participe à la gestion des aides intercommunautaires depuis les années 1970 et qu'à ce titre, il est déjà soumis au contrôle du F.E.O.G.A. sans que le problème de la responsabilité se soit jamais posé.

**Aujourd'hui, alors que la gestion pratique des aides au revenu va modifier la perception que les agriculteurs ont de leur métier, il faut avant tout "faire simple". Le C.N.A.S.E.A. dispose d'une réelle efficacité, reconnue par tous, y compris dans le contrôle des procédures. Il faudrait la mettre au service de la nouvelle politique agricole commune, sous réserve que les A.D.A.S.E.A. puissent partout fournir un service de qualité aux agriculteurs.**

## CONCLUSION

### **Le C.N.A.S.E.A., guichet unique de gestion de la nouvelle politique agricole commune**

Le C.N.A.S.E.A. a connu une évolution considérable, dans ses missions comme dans son organisation, depuis sa création il y a près de trente ans.

Le C.N.A.S.E.A. remplit-il son rôle et aura-t-il sa place à l'avenir ?

Une première réponse de la nécessité et de l'efficacité du C.N.A.S.E.A. est fournie par l'hommage que lui rendent d'ores et déjà le ministère du travail et les autres prestataires de services de l'établissement, qui lui confient 80 % de son activité.

Pour autant, le C.N.A.S.E.A. n'avait pas été créé pour rendre ces services et, à l'heure où l'agriculture connaît une mutation historique, il importe de définir les modalités de la gestion administrative de la politique agricole. Parce que les choix que le Gouvernement effectuera dans les semaines à venir détermineront pour longtemps l'application de cette politique, le droit à l'erreur est interdit.

Rien ne serait pire que de mettre en place un système technocratique faisant intervenir de multiples organismes de paiement et de contrôle. Les agriculteurs, confrontés à la transformation brutale et profonde de leurs conditions d'exploitation attendent du Gouvernement un dispositif simple et rapide de paiement des aides directes au revenu. Un formulaire unique mais adapté à la situation de chacun, devrait pouvoir être adressé à un organisme instructeur unique. Le C.N.A.S.E.A. et, à travers lui, les A.D.A.S.E.A. dans les départements, sont aptes à jouer ce rôle de guichet unique, à la fois simple, rapide et efficace. En tout état de cause, la décision de versement des aides serait confiée au préfet, et, par délégation, au directeur départemental de l'agriculture et de la forêt.

**Un tel système est soumis à deux conditions :**

- tout d'abord, que le Gouvernement définisse l'avenir qu'il entend donner au C.N.A.S.E.A., institution qui a fait ses preuves, mais à l'égard de laquelle il n'a pas toujours su définir de ligne de conduite claire. Le paiement des préretraites relevait à l'évidence de la mutualité sociale agricole ; le confier au C.N.A.S.E.A. pouvait donner une satisfaction de principe à un établissement frappé par les perspectives de sa délocalisation à Limoges, mais conduisait à une complication inutile du mécanisme. A l'avenir, le Gouvernement ne devra confier au C.N.A.S.E.A. et à son réseau que ce qui peut relever de leur compétence, c'est-à-dire la gestion des droits à produire ;

- une telle orientation n'implique pas un changement de nature de l'activité du C.N.A.S.E.A., même si la nouvelle politique agricole commune pourrait représenter 40 milliards de francs d'intervention supplémentaires. En revanche, elle suppose une réelle volonté des agriculteurs eux-mêmes de prendre en mains leur destin. Les A.D.A.S.E.A. ne constituent qu'un interlocuteur des agriculteurs parmi d'autres. Elles trouvent leur justification dans leur efficacité. Mais, cette légitimité pourrait être mise en cause si une dynamique nouvelle ne leur est pas impulsée. Une meilleure gestion de leur personnel, une plus grande implication dans leur fonctionnement là où l'une et l'autre sont encore insuffisantes, dérangerait peut être des situations acquises. Mais elles sont indispensables pour que les agriculteurs disposent demain d'un interlocuteur compétent.

Aujourd'hui, le monde agricole ne doit pas subir son avenir et réussir la maîtrise de la nouvelle politique agricole commune. Le C.N.A.S.E.A. peut l'y aider... s'il le veut.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Réunie le **mercredi 8 juillet 1992** sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la commission a procédé à l'examen du **rapport d'information de M. Roland du Luart**, rapporteur spécial du budget de l'agriculture et de la forêt, sur la situation du **Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (C.N.A.S.E.A.)**.

En préambule, **M. Roland du Luart**, rapporteur spécial, a indiqué que le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles avait disposé d'un budget de quelque 17 milliards de francs en 1991, ce qui représente près de la moitié des crédits de l'agriculture et de la forêt.

**M. Roland du Luart**, rapporteur spécial, a ensuite expliqué que les activités du C.N.A.S.E.A. se sont considérablement modifiées depuis sa création, en 1965. Le C.N.A.S.E.A. a été créé par l'article 59 de la loi de finances pour 1966 afin de mieux coordonner les interventions de l'Etat en matière d'aménagement des structures des exploitations agricoles et d'associer plus étroitement à leur mise en oeuvre pouvoirs publics et organisations professionnelles, ce qui explique la composition de son conseil d'administration : 10 représentants de la profession, 10 représentants de l'administration et un président nommé en Conseil des ministres. Le décret n° 66-957 du 22 décembre 1966 a fixé les règles d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'établissement. Il lui a permis, pour mettre en oeuvre certaines de ses missions au niveau départemental, de conclure des conventions avec des organismes créés à cet effet par les organisations professionnelles agricoles ; telle est l'origine des associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (A.D.A.S.E.A.).

Après avoir expliqué que la première mission du C.N.A.S.E.A. était donc de verser des indemnités viagères de départ et les aides aux mutations et conversions d'exploitation, le rapporteur a souligné le grand succès que ces aides ont rencontré. Mais les aides à la modernisation ne représentent plus aujourd'hui que 1 % au mieux des interventions du C.N.A.S.E.A. Aussi, **M. Roland du Luart**,

**rapporteur spécial, a-t-il noté que d'autres missions concernant l'agriculture se sont ajoutées au fil des ans :**

- aides à l'installation ;
- mesures d'encouragement à la cessation d'activité ;
- aides à la cessation d'activité laitière ;
- aides aux agriculteurs en difficulté ;

- mesures socio-structurelles décidées dans le cadre des adaptations de la politique agricole commune : retrait temporaire des terres arables, retrait pluriannuel des terres arables, extensification de la production de viande, boisement des superficies agricoles.

Cependant, le rapporteur a indiqué que, en masse financière, toutes ces interventions représentent moins d'un cinquième du total du bilan de l'établissement. Il a toutefois estimé que la mise en oeuvre d'un mécanisme de préretraite agricole pourrait légèrement modifier cette répartition, de même que l'éventuel versement par le C.N.A.S.E.A. des aides compensatoires dont le principe a été décidé dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune.

Quoi qu'il en soit, en l'état actuel des choses, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a observé le caractère prépondérant, en ce qui concerne les montants en cause, du versement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, mission exercée par le C.N.A.S.E.A. pour le compte du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Après avoir rappelé l'historique de cette prestation de service, le rapporteur a noté qu'une convention avait été signée le 28 janvier 1992 entre le C.N.A.S.E.A. et le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour définir les règles de rémunération du service rendu par l'établissement. Partageant le même souci que le ministère de l'agriculture et de la forêt, le ministère du travail a souhaité décharger ses directions départementales des tâches de gestion très répétitives qui sont normalement de son ressort, pour les confier à un organisme mieux à même de les effectuer plus rapidement, grâce à son outil informatique.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a toutefois expliqué que, désormais, les structures même du C.N.A.S.E.A. dépendaient des prestations de service qu'il effectue. Il a tout d'abord indiqué que le C.N.A.S.E.A. avait vu ses structures considérablement alourdies au cours des années récentes en raison, d'une part de la

création de 14 délégations régionales ainsi que des bureaux de ces délégations dans les autres régions afin de rémunérer les stagiaires de la formation professionnelle et, d'autre part, de la transformation complète des missions des A.D.A.S.E.A. depuis deux ou trois ans. En effet, les nouvelles aides, comme le retrait des terres, relèvent d'un service d'une toute autre nature que le versement des aides traditionnelles, du type modernisation ou installation. Estimant que l'A.D.A.S.E.A. devait apporter une réelle valeur ajoutée par rapport aux autres services qui s'adressent aux agriculteurs, le rapporteur a appelé de ses vœux une rénovation de cette structure.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a ensuite évoqué la délocalisation à Limoges du siège du C.N.A.S.E.A. Il a estimé que cette opération soulevait deux difficultés principales :

- le risque de perdre des personnels informatiques de très haut niveau et de ne pas pouvoir les remplacer à Limoges ;

- une augmentation des frais liés au déplacement des personnes des différentes régions à Limoges.

Aussi, a-t-il conclu que cette délocalisation était une erreur, surtout dans le contexte de l'instabilité latente de la situation juridique du C.N.A.S.E.A. Certes, il s'est félicité de la clarification du statut de l'établissement intervenue avec la loi du 3 janvier 1991 portant diverses mesures relatives à l'agriculture, qui a notamment autorisé le C.N.A.S.E.A. à recruter des agents par contrats à durée indéterminée alors que, jusqu'à présent, plus de 70 % des agents ne disposaient que d'un contrat à durée déterminée. En revanche, il a expliqué que l'élaboration du nouveau statut du personnel n'était pas encore achevée, même si la hausse des rémunérations qui en résultera a été provisionnée sur le budget en 1992, pour 20 millions de francs.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a enfin abordé la situation financière de l'établissement.

Après avoir relevé que depuis quelques années, le C.N.A.S.E.A. était obligé de puiser sur ses réserves pour boucler l'exercice, il a souligné que ces prélèvements sur le fonds de roulement se sont accrus au cours des années récentes : 54,7 millions de francs en 1989, 274 millions de francs en 1990 et 507 millions de francs en 1991. Il en résulte donc une diminution des réserves financières de l'établissement, d'autant que par deux fois au cours de l'année 1991, le budget a prélevé sur les réserves du C.N.A.S.E.A., non pas pour verser des aides dans son domaine d'activité et permettre à l'établissement de poursuivre son action, mais pour abonder le budget général. Il a estimé cette régulation budgétaire d'autant plus inadmissible que les subventions de fonctionnement

versées aux A.D.A.S.E.A. n'ont pas augmenté, en francs courants, depuis dix ans.

Le rapporteur spécial a également noté que le ministère du budget ne considérait pas cette situation comme dramatique, car il verse un complément de subvention aux A.D.A.S.E.A., en fonction du nombre de dossiers traités. Toutefois ce système n'est pas parfait, car cette subvention complémentaire n'est versée qu'avec un an de décalage, parfois même alors que l'A.D.A.S.E.A. n'en a plus besoin. En outre, s'il a partagé le souci du ministère du budget de ne pas encourager les A.D.A.S.E.A. à engager du personnel supplémentaire de manière permanente, le rapporteur a noté que le système consistant à employer des vacataires dont le contrat est renouvelé périodiquement n'était pas meilleur. Aussi a-t-il souhaité un ajustement global de la subvention de fonctionnement de l'ensemble des A.D.A.S.E.A., par exemple par une augmentation de 10 %. Il a estimé qu'une fois cette remise à niveau effectuée, il importerait de juger des difficultés particulières des unes et des autres. Il lui a semblé qu'une telle augmentation permettrait également de mieux payer les personnels qualifiés employés par ces associations.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial,** a alors estimé que l'adaptation du C.N.A.S.E.A. et de son "réseau" était encore insuffisante.

En ce qui concerne la formation professionnelle, il a pris acte de la satisfaction générale des personnes intéressées, même s'il s'agit d'un système curieux, les questions concernant la formation professionnelle étant traitées par un comité technique en amont du conseil d'administration. Le seul ajustement pourrait consister à accroître la représentation du ministère du travail au sein du conseil d'administration, et prévoir une représentation du ministère de l'environnement.

Le rapporteur spécial a estimé que, pour l'essentiel, il convenait de conserver ce qui fait l'originalité et la force du C.N.A.S.E.A. : l'association du monde agricole à la gestion des procédures qui le concernent. Après avoir rappelé qu'en 1984, lors de l'instauration des quotas laitiers, la profession a fait l'erreur de rester en dehors de la procédure, il a souligné qu'il importait aujourd'hui, avec la réforme de la politique agricole commune, de ne pas répéter la même erreur. Le monde agricole doit s'impliquer dans l'application pratique des dispositions communautaires, ce qui permettra d'ailleurs de mieux les faire accepter sur le terrain. C'est pourquoi le C.N.A.S.E.A. et à travers lui, les A.D.A.S.E.A., devraient, selon le rapporteur, constituer le guichet unique de gestion de la nouvelle politique agricole commune, sous réserve que la décision d'octroi des

primes soit prise par le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, par délégation du préfet.

Il a expliqué que la mise en oeuvre d'un tel système supposerait :

- d'une part, d'en finir avec l'accumulation des erreurs récentes. Le paiement de la préretraite relevait à l'évidence de la mutualité sociale agricole ; le Gouvernement l'a confié au C.N.A.S.E.A. pour faire accepter la délocalisation ;

- d'autre part, que le monde agricole "balaye devant sa porte". Estimant prématuré d'envisager un regroupement des A.D.A.S.E.A. de plusieurs départements, il a souhaité une meilleure répartition des personnels entre les A.D.A.S.E.A. dont à peine la moitié du personnel est conventionnée et celles dont l'ensemble du personnel est conventionné, tout en soulignant que cela suppose au préalable que les présidents d'A.D.A.S.E.A. acceptent de voir leurs pouvoirs remis en cause à l'avenir.

Concluant son intervention, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a expliqué que l'avenir même de l'institution était en jeu aujourd'hui, compte tenu du tournant que connaît l'agriculture. Il a estimé que le C.N.A.S.E.A., sans constituer un "ministère de l'agriculture bis", devait pouvoir tirer parti de son efficacité qui est incontestable, sous réserve qu'il s'en donne les moyens et que la profession prenne son destin en mains.

A l'issue de cette présentation un large débat s'est instauré. **M. Christian Poncelet, président**, a partagé le diagnostic établi par le rapporteur spécial, qu'il a estimé "sévère mais juste". Il s'est également interrogé sur les modifications à apporter au fonctionnement du C.N.A.S.E.A. dans la perspective créée par la réforme de la politique agricole commune. Estimant que cette réforme constituait un saut quantitatif et qualitatif, **M. Maurice Blin** s'est, pour sa part, interrogé sur les mécanismes de gestion des aides compensatoires au revenu dans les autres pays de la Communauté ainsi que sur les modalités de la mise en oeuvre du système des "deficiency payments" aux Etats-Unis.

**M. Bernard Barbier**, après avoir approuvé les orientations du rapporteur spécial, s'est inquiété, d'une part de l'augmentation croissante des prélèvements effectués sur le fonds de roulement du C.N.A.S.E.A. et, d'autre part, de la représentativité de certaines A.D.A.S.E.A.

**M. Auguste Cazalet** a approuvé le principe d'un guichet unique dans le versement des aides compensatoires prévues dans le cadre de la politique agricole commune.

Tout en partageant ce point de vue, **M. Emmanuel Hamel** s'est inquiété de l'éventuel accroissement des effectifs des A.D.A.S.E.A. qui pourrait en résulter.

En réponse aux divers intervenants **M. Roland du Luart**, rapporteur spécial, a souligné l'importance que revêtera à l'avenir le principe d'un guichet unique de versement des aides directes aux agriculteurs. Il a par ailleurs souligné le risque que faisait peser la politique agricole commune sur l'équilibre du monde rural, notamment en ce qui concerne la désertification qui sera aggravée.

Au terme de cet échange de vues, la commission a, conformément au second alinéa de l'article 22 du règlement, autorisé la publication du rapport d'information de **M. Roland du Luart**.

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES**

### **MINISTÈRES**

- *Ministère de l'agriculture et de la forêt :*

- M. Cyril Van Effenterre, (Cabinet du ministre) ;
- M. Pierre Dattée, (Président de l'association des D.D.A.F.).
- M. Jean Guellec, Ingénieur général du G.R.E.F. (ancien directeur général du C.N.A.S.E.A.).

- *Ministère du Budget :*

- M. Laurent Galzy, (Cabinet du ministre) ;
- M. Patrick Dedinger, (Direction du budget).

- *Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle :*

- M. André Baheux, (Délégation à la formation professionnelle).

### **C.N.A.S.E.A.**

- M. André Lachaux, Président du conseil d'administration ;
- M. André Barbaroux, Directeur général ;
- M. Jean Truffinet, Directeur de la modernisation des exploitations ;
- M. Pierre Avenard, Directeur des actions de formation et de départ ;

### *Délégations régionales :*

- *à Rennes :* M. Jean-Pierre Binand, Délégué régional ;

- à Agen : M. Ange Briand, Délégué régional à Bordeaux.

**A.D.A.S.E.A.**

- à Agen : - M. François Pin, Président de l'A.D.A.S.E.A. du Lot-et-Garonne ;  
- M. Pierre Baboulenne, Directeur de l'A.D.A.S.E.A. du Lot-et-Garonne ;
- au Mans : - M. André Jousse, Directeur de l'A.D.A.S.E.A. de la Sarthe ;
- à Rennes : - M. Francis Bidet, Président de l'association nationale des directeurs d'A.D.A.S.E.A.

**ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES**

- *Assemblée permanente des chambres d'agriculture* :
  - M. François Guézou, Vice-président.
- *Centre national des jeunes agriculteurs* :
  - M. Jacques Molières, Vice-président.
- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles* :
  - M. Michel Teyssedou, Vice-président.
- *Mutualité sociale agricole* :
  - M. André Laur, Président ;
  - M. Gallet, Directeur général adjoint.
- *Comité de liaison des présidents d'A.D.A.S.E.A.* :
  - M. Michel Teyssedou, Président.