

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION

MINISTÈRE CHARGÉ DE L'OUTRE-MER

Délégation générale à l'outre-mer

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION,
DE LA PÊCHE, DE LA RURALITÉ
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Direction générale des politiques agricole,
agroalimentaire et des territoires

Circulaire du 28 juillet 2011 relative à l'élaboration d'un contrat d'objectifs entre les chambres d'agriculture d'outre-mer, les collectivités territoriales concernées et l'État

NOR : OME01127498C

*Le directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires et le délégué général à l'outre-mer
à Messieurs les préfets de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de La Réunion.*

Lors du conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), tenu du 6 novembre 2009, il a été décidé d'accompagner le développement endogène de chaque territoire. Pour la production agricole, cette orientation conduit à vouloir augmenter le volume des productions locales consommées sur place, soit végétales, soit animales. Une mesure importante prise par le CIOM concernait, en ce sens, le renforcement du rôle des chambres d'agriculture pour les amener à jouer à jouer un rôle plus marqué dans la définition du projet de développement local et leur permettre de mieux aider au développement de ces productions.

Lors du vote de la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010, le Parlement a ensuite autorisé le gouvernement, par l'article 94 de cette loi, à adapter aux spécificités des départements d'outre-mer le rôle et les missions des chambres d'agriculture afin de leur permettre une meilleure intervention dans le cadre du développement agricole et forestier, en réformant leur organisation, leur fonctionnement et leur mode de financement.

Une expertise a été présentée à cet effet par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux aux ministres chargés de l'agriculture et de l'outre-mer. Elle souligne les particularités des agricultures ultra-marines et les besoins importants d'accompagnement des agriculteurs, qui disposent d'une faible capacité contributive. Elle attire cependant l'attention sur les faiblesses de la gouvernance actuelle de ces établissements publics qui mériteraient d'être revue avant toute autre décision.

Des modalités de gouvernance plus efficaces, proches et acceptables localement, doivent donc être trouvées en tenant compte de la réalité des responsabilités des collectivités territoriales régionales (et départementales) concernées qui, outre-mer, financent généralement de façon importante les actions des chambres.

Actuellement, les chambres d'agriculture d'outre-mer, comme les chambres métropolitaines, sont régies par les articles L. 510-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Elles ont un socle de compétences obligatoires centré sur la représentation des intérêts agricoles, l'élaboration du programme de développement agricole, la réalisation d'actions déléguées par l'État et les collectivités, ainsi que la mise en œuvre de programmes d'intérêt général dont le CRPM ne précise pas le contenu, ce qui laisse une grande souplesse d'intervention. Leur rôle est très spécifique car :

- dans ces régions où le taux de chômage reste très important, il existe, à côté des structures professionnelles, des entreprises familiales en nombre important, à caractère social, non intégrées dans les circuits administratifs et pratiquant une agriculture essentiellement vivrière dont le développement est un enjeu fondamental ;
- les collectivités territoriales leur apportent une grande partie de leur financement et les régions, en vertu de l'article L. 4433-12 du CGCT, ont des responsabilités particulières en matière de développement de l'agriculture et de la forêt.

L'expertise précitée précise que la tutelle de l'État sur ces établissements publics de l'État, tutelle dont vous avez la responsabilité conformément au CRPM, avec l'appui de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt conformément à l'article 3 du décret 2010-1582 du 17 décembre 2010, n'a pas toujours pu s'exercer efficacement en raison de :

- l'insuffisante définition des objectifs à poursuivre par les chambres, malgré des contractualisations partielles (CASDAR ou fonds européens) ;
- la difficulté d'agir, souvent du fait de l'absence d'acceptation par les dirigeants de ces établissements des règles normales de fonctionnement des établissements publics de l'État (notamment budget sincère et équilibré), et de déficiences dans la recherche d'utilisation efficace des ressources.

La tutelle comporte une dimension de politique stratégique, qui consiste à déterminer et à suivre les objectifs des politiques publiques mises en œuvre par un opérateur. Ce volet inclut en particulier la négociation des objectifs et l'élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance, ainsi que l'analyse annuelle ou infra-annuelle des résultats des indicateurs par rapport aux cibles fixées.

Dans ce contexte, l'expertise suggère que soit établi, dans chaque département, un contrat d'objectifs liant la chambre, l'État et la (ou les) Collectivité(s) concernée(s) qui permettra de définir entre tous les acteurs concernés les actions à conduire sur le territoire dans une vision pluriannuelle.

Les ministres chargés de l'agriculture et de l'Outre mer ont retenu cette proposition de contrat d'objectifs associant État, collectivités territoriales concernées et chambres d'agriculture, dans l'esprit de la circulaire du Premier Ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État demandant l'élaboration de contrats d'objectifs et de performance. Un tel contrat doit permettre de concilier :

- la responsabilité de la chambre, établissement public, pour la fixation de ses priorités d'action de développement agricole et pour l'affectation de ses ressources propres dans le cadre de ses missions ;
- l'exercice de la responsabilité des collectivités territoriales pour le développement de leur territoire ;
- le rôle d'orientation de l'État en faveur du développement agricole et rural de chaque territoire.

Nous vous demandons donc d'engager dès à présent la concertation nécessaire à l'élaboration d'un tel contrat avec la chambre d'agriculture de votre région et les partenaires concernés pour poser les bases d'un véritable pilotage stratégique.

Celui-ci reposera sur l'existence d'un document négocié avec les partenaires définissant les grandes orientations et objectifs attendus, et d'un dispositif de suivi par un comité de pilotage pérenne. Un tableau de bord synthétique indiquera l'état d'avancement des réalisations des objectifs et la situation des principaux éléments de contrôle du fonctionnement interne de l'établissement.

Un contrat pluriannuel pourra s'appuyer sur des conventions annuelles d'exécution, en prévision avec les prévisions budgétaires annuelles.

Vous veillerez à déterminer avec précision les objectifs de politique publique assignés et à évaluer régulièrement les résultats obtenus à l'aide d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité de service.

Par ailleurs, outre un budget sincère et équilibré, il conviendra de faire adopter des principes de gestion analogues à ceux adoptés par l'État :

- maîtriser les dépenses de personnel ;
- maîtriser ou réduire les dépenses de fonctionnement ;
- fiabiliser les comptes en s'assurant que l'équipe dirigeante apporte une vigilance accrue à la qualité des comptes ainsi qu'aux délais dans lesquels ceux-ci sont transmis à la tutelle.

Il conviendra de disposer d'un tel contrat avant la fin de l'année 2011, en cohérence avec l'élaboration du budget primitif pour 2012. Le premier contrat pourrait se terminer le 31 décembre 2013, prenant ainsi en compte le calendrier des programmes européens. Cette durée tient également compte du renouvellement général des membres des chambres d'agriculture début 2013 et permettra aux nouveaux élus de préparer le contrat suivant qui pourra lors devenir triennal.

Vous voudrez bien, sous les présents timbres, nous rendre compte des difficultés rencontrées, nous tenir informés des négociations entreprises et nous communiquer les projets de contrat dans les meilleurs délais.

*Le directeur général des politiques agricole,
agroalimentaire et des territoires,*

É. ALLAIN

L'adjoint au délégué général à l'outre-mer,

J. LUCBEREILH

ANNEXE

CONTENU ET ÉLABORATION DES CONTRATS D'OBJECTIFS

1. Le contrat d'objectifs

L'élaboration d'un contrat comprend généralement deux principales étapes :

- une réflexion stratégique sur les missions (phase d'incitation pour la tutelle à formaliser les missions confiées à l'établissement) ;
- la détermination des objectifs opérationnels de gestion ou d'activité de l'établissement (phase d'incitation pour l'établissement à améliorer l'efficacité socio-économique de son action, la qualité du service rendu au public et l'efficacité de sa gestion, mesurées à l'aide d'indicateurs).

Le contrat peut présenter une trajectoire financière prévisionnelle de référence (notamment en cohérence avec les ressources ordinaires actuellement disponibles) sans pour autant constituer un engagement financier de l'État ou des collectivités. Il doit en outre comporter des objectifs de qualité comptable et de maîtrise des risques comptables et financiers.

Il est aussi impératif de prévoir, dès l'élaboration du contrat, les modalités du suivi et de l'évaluation de l'atteinte des objectifs. À cet effet, le contrat, une fois signé, doit *a minima* être décliné par :

- une présentation des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles fixées et des actions à mettre en œuvre dans un document annexé au budget prévisionnel annuel lors de la présentation de celui-ci ;
- un rapport de performance annuel retraçant les résultats atteints au regard des objectifs et indicateurs associés pour l'année concernée lors de l'adoption du compte financier ;
- une évaluation générale à la fin de la période du contrat avant l'engagement des travaux d'élaboration d'un nouveau contrat.

2. Les missions prioritaires

Le contrat d'objectifs pluriannuel devra définir de façon claire les actions que doit assurer la chambre d'agriculture, notamment pour favoriser le développement endogène. Chaque action pourra faire l'objet d'une fiche détaillée annexée au contrat.

La définition des actions indispensables pourra être abordée en fonction :

- des actions communes déjà exercées par les chambres d'agriculture ;
- de celles qu'il serait indispensable de développer en complément par la chambre d'agriculture pour faciliter le développement endogène ;
- de celles qui sont déjà ou pourraient être remplies par d'autres structures.

Elles devront concerner en priorité les productions de diversification concourant à l'alimentation locale, en particulier l'élevage et les productions de fruits et légumes (y compris les productions vivrières traditionnelles), mais éviter de chevaucher celles des organisations économiques existantes ou à conforter.

Outre les missions obligatoires d'enregistrement (CFE et contrats d'apprentissage), l'analyse des missions exercées actuellement par les chambres d'agriculture montre que globalement répondent à ces exigences :

- l'identification généralisée en matière d'élevage ;
- différentes actions complémentaires et non concurrentes avec celles des organisations économiques pour le développement des productions de fruits et légumes, tels :
 - l'accompagnement technique et technico-économique des projets de diversification, en direction des producteurs, soit qui pratiquent une autre spéculation dominante, soit qui ont une propriété de petite taille et ne sont donc pas susceptibles d'adhérer directement à une organisation ;
 - l'appui à la structuration des organisations économiques elles-mêmes ;
- des actions générales comme :
 - la représentation de la profession, notamment pour l'ensemble des problèmes d'aménagement et de gestion du foncier agricole ;
 - les missions relatives au maintien et au développement des exploitations ;
 - concernant l'environnement, l'accompagnement de base des agriculteurs par bassin de plus en plus nécessaire, sans mettre en cause les appuis plus sectoriels assurés par d'autres organismes, en particulier économiques.

Ces actions sont déjà menées par les chambres avec plus ou moins d'importance selon leur stratégie et leurs moyens. Il est nécessaire qu'elles le soient à l'avenir avec une plus forte présence de terrain, surtout pour accompagner l'agriculture sociale ou vivrière. Les actions précitées peuvent déjà être dans la vocation des chambres, mais aussi, le cas échéant, mises en œuvre par d'autres, par voie conventionnelle.

Concernant l'action de recherche de références, d'élaboration de fiches de culture et, pour les exploitations diversifiées, des modèles d'assolements, il conviendra de veiller à clarifier ce qui relève de la compétence des chambres d'agriculture, des instituts techniques et d'une collaboration interorganismes. Par ailleurs, si nécessaire, une chambre peut confier par convention certaines responsabilités à une structure dédiée, qui apparaîtrait apporter un meilleur service à tous.

S'agissant des missions relatives à l'installation, elles restent dévolues dans les départements d'outre-mer temporairement et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2015, à l'agence de services et de paiement, ASP, qui les assument déjà. La situation de ces chambres d'agriculture justifie en effet de ne leur confier ces missions qu'au moment où leur prise en charge ne fera pas obstacle aux efforts qu'elles doivent faire pour améliorer leur intervention en faveur du développement agricole. Les modalités et dates des transferts de ces missions seront fixées pour chacune de ces chambres par décret, au moment le plus opportun pour chacune d'entre elles. L'ASP fera en sorte de faciliter ce transfert.

Il conviendra de bien porter attention :

- à la mise en œuvre des économies dans l'utilisation des ressources et la recherche de l'emploi optimal des effectifs (recherche de l'équilibre budgétaire, fixation d'un plafond d'emploi, définition d'objectifs concrets et quantifiés des fonctions supports, cohérence de la politique immobilière, etc.) ;
- au suivi annuel quantitatif et qualitatif (avec indicateurs d'activité et de résultats et indices de satisfaction des bénéficiaires), concernant la mise en œuvre :
 - des missions de service public ;
 - des missions définies avec les orientations des collectivités concernées ;
- à la cohérence de l'ensemble des missions.

ANNEXE I

CONTENU ET ÉLABORATION DES CONTRATS D'OBJECTIFS PLURIANNUELS

Le contrat d'objectifs pluriannuel devra définir de façon claire les actions que doit assurer la chambre d'agriculture, notamment pour favoriser le développement endogène.

La définition des actions indispensables pourra être abordée en fonction :

- des actions communes déjà exercées par les chambres d'agriculture ;
- de celles qu'il serait indispensable de développer en complément par la chambre d'agriculture pour faciliter le développement endogène ;
- de celles qui sont déjà ou pourraient être remplies par d'autres structures.

Elles devront concerner en priorité les productions de diversification concourant à l'alimentation locale, en particulier l'élevage et les productions de fruits et légumes (y compris les productions vivrières traditionnelles), mais éviter de chevaucher celles des organisations économiques existantes ou à conforter.

Outre les missions obligatoires d'enregistrement (CFE et contrats d'apprentissage), l'analyse des missions exercées actuellement par les chambres d'agriculture montre que globalement répondent à ces exigences :

- l'identification généralisée en matière d'élevage ;
- différentes actions complémentaires et non concurrentes avec celles des organisations économiques pour le développement des productions de fruits et légumes, tels :
 - l'accompagnement technique et technico-économique des projets de diversification, en direction des producteurs, soit qui pratiquent une autre spéculation dominante, soit qui ont une propriété de petite taille et ne sont donc pas susceptibles d'adhérer directement à une organisation ;
 - l'appui à la structuration des organisations économiques elles-mêmes ;
- des actions générales comme :
 - la représentation de la profession, notamment pour l'ensemble des problèmes d'aménagement et de gestion du foncier agricole ;
 - les missions relatives au maintien et au développement des exploitations ;
 - concernant l'environnement, l'accompagnement de base des agriculteurs par bassin de plus en plus nécessaire, sans mettre en cause les appuis plus sectoriels assurés par d'autres organismes, en particulier économiques.

Ces actions sont déjà menées par les chambres avec plus ou moins d'importance selon leur stratégie et leurs moyens. Il est nécessaire qu'elles le soient à l'avenir avec une plus forte présence de terrain, surtout pour accompagner l'agriculture sociale ou vivrière. Les actions précitées peuvent déjà être dans la vocation des chambres, mais aussi, le cas échéant, mises en œuvre par d'autres, par voie conventionnelle.

Concernant l'action de recherche de références, d'élaboration de fiches de culture et, pour les exploitations diversifiées, des modèles d'assolements, il conviendra de veiller à clarifier ce qui relève de la compétence des chambres d'agriculture, des instituts techniques et d'une collaboration interorganismes.

Par ailleurs, si nécessaire, une chambre peut confier par convention certaines responsabilités à une structure dédiée, qui apparaîtrait apporter un meilleur service à tous.

Il conviendra de bien porter attention :

- à la mise en œuvre des économies dans l'utilisation des ressources et la recherche de l'emploi optimal des effectifs (recherche de l'équilibre budgétaire, fixation d'un plafond d'emploi, définition d'objectifs concrets et quantifiés des fonctions supports, cohérence de la politique immobilière, etc.) ;
- au suivi annuel quantitatif et qualitatif (avec indicateurs d'activité et de résultats et indices de satisfaction des bénéficiaires), concernant la mise en œuvre :
 - des missions de service public ;
 - des missions définies avec les orientations des collectivités concernées ;
- à la cohérence de l'ensemble des missions.

Le contrat devra être développé dans des fiches actions (sur le modèle de celle figurant en annexe II) qui seront jointes au contrat d'objectifs et décriront le contenu, les objectifs, les moyens mis en œuvre et les financements engagés pour chacune des actions.

Un tableau récapitulatif annuel de l'ensemble des actions et programmes sera établi sur la base de celui présenté en annexe III.