Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédérale de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Office fédérale de l'agriculture OFAG
Secteur Révisions et inspections
Révision Interne

Mesures d'améliorations structurelles (contributions à fonds perdus, CI, AEP) réalisées en 2023 dans le canton de Neuchâtel – domaine bâtiments ruraux et aide aux exploitations paysannes

Rapport d'audit du 12 septembre 2024

Mandat de révision : BLW-2024-04

Liste de distribution

Organisation	Fonction
OFAG	Directeur, responsable de l'unité de direction Paiements directs et développement rural, secteur Développement des exploitations et droit foncier rural
Canton de Neuchâtel	Service de l'agriculture (SAGR) Office des améliorations structurelles (OASA)
Secrétariat général du DEFR	Secrétaire générale, secrétaire générale suppléante, cheffe Gouvernance et soutien à la gestion des ressources, rapporteur
Contrôle fédéral des finances	Domaine d'examen 4 DEFR / EPF

Table des matières

1 Résumé 3

2 Mandat et procédure 4

2.1 Mandat et objectifs de l'audit 4
2.2 Principes et étendue de l'audit 4
2.3 Discussion finale 4

3 Rapport détaillé 5

3.1 Système dans le canton 5
3.1.1 Bases juridiques 5
3.1.2 Service de l'agriculture 5
3.1.3 Office des améliorations structurelles 5
3.1.4 Fonds de roulement crédits d'investissement / aide aux exploitations paysannes 7
3.1.5 Système de contrôle interne (SCI) / Surveillance dans le canton 7
3.1.6 Conclusion sur le système 7
3.2 Mesures / déroulement des finances 8
3.2.1 Contributions 8
3.2.1.1 Flux de fonds 8
3.2.1.2 Examen du dossier 9
3.2.2 Crédit d'investissement (CI) 10
3.2.2.1 Flux de fonds 10
3.2.2.2 Examen du dossier 11
3.2.3 Aides aux exploitations paysannes (AEP) 11
3.2.3.1 Flux de fonds 12
3.2.3.2 Examen du dossier 13
3.2.4 Gestion des fonds de roulement 13
3.2.5 Conclusion sur les mesures 14
3.3 Résultat de l'examen 14

4 Listes 15

Annexe 1 : Bases légales et directives internes 15
Annexe 2 : Glossaire / Abréviations 15

1 Résumé

Conformément au programme annuel approuvé pour l'année 2024 de la Révision interne de l'OFAG, les activités relatives à l'exécution déléguées au canton de Neuchâtel en matière d'amélioration des bases de production, et plus spécialement dans le domaine des bâtiments ruraux, ont été soumises à un examen du système et des finances.

La politique agricole fédérale est mise en œuvre au sein du canton par le Service de l'agriculture, qui fait partie du Département du développement territorial et de l'environnement. L'Office des améliorations structurelles est responsable des deux domaines que nous avons évalués, à savoir les bâtiments ruraux et les mesures d'accompagnement social. La Commission foncière agricole s'occupe quant à elle de l'octroi des crédits d'investissement et des prêts alloués au titre de l'aide aux exploitations. Leurs compétences et règles respectives doivent être inscrites dans un règlement.

Nous estimons que l'organisation de l'Office des améliorations structurelles est appropriée. Les processus, la gestion des risques et le système de contrôle interne sont décrits de manière adéquate, même si les descriptions des processus ne sont pas tout à fait à jour. Il faudrait se demander si les listes Excel utilisées ne pourraient pas être remplacées par une utilisation plus ciblée de SAP ou d'eMapis. Les comptes relatifs aux fonds fédéraux, qui doivent être établis à part, devraient être contrôlés chaque année par un organe de surveillance.

Avec l'aide des responsables des différents dossiers, nous avons pu retracer les activités relatives à l'octroi de contributions, de crédits d'investissement et de prêts alloués au titre de l'aide aux exploitations. Pour certaines activités de contrôle, nous observons toutefois un potentiel d'amélioration en ce qui concerne la documentation systématique, dans l'idée de garantir la traçabilité par un tiers indépendant.

Les examens que nous avons réalisés nous permettent de dire que les mesures fédérales dans les trois dossiers examinés ont été – à l'exception de nos constatations – appliquées dans le respect des prescriptions légales en la matière. Les flux financiers ont pu être retracés. Les liquidités de chaque fonds doivent cependant être inscrites au moins dans des comptes séparés dans SAP. À une exception près, les paiements effectués en 2023 n'ont donné lieu à aucune remarque. Les dates de remboursement et, partant, les fonds disponibles pour un réinvestissement, devraient être répartis sur toute l'année afin d'optimiser la disponibilité de l'argent et la planification des liquidités dans le fonds de roulement.

La preuve du bon fonctionnement du système dans le canton a pu être apportée, exception faite de nos constatations. La preuve que les mesures fédérales sont dûment appliquées dans le respect des dispositions légales a pu être apportée. Nous avons repéré un potentiel d'amélioration dans certains domaines et avons formulé huit constatations à cet effet.

Appréciation générale de l'entité contrôlée sur la révision et le rapport d'audit :

Les échanges avec les auditeurs ont été constructifs et les constatations qui en ont découlé nous permettront d'apporter des améliorations dans le fonctionnement de l'office pour l'octroi et le suivi des contributions à fonds perdus, crédits d'investissement et aides aux exploitations paysannes.

2 Mandat et procédure

2.1 Mandat et objectifs de l'audit

Conformément au programme annuel approuvé pour l'année 2024 de la Révision interne de l'OFAG (RI OFAG), les activités relatives à l'exécution déléguées au canton de Neuchâtel en matière d'amélioration des bases de production, et plus spécialement dans le domaine des bâtiments ruraux, ont été soumises à un examen du système et des finances.

Les objectifs de la révision étaient les suivants :

Prouver que

- le système fonctionne correctement dans le canton ;
- les mesures fédérales sont dûment appliquées dans le respect des dispositions légales.

2.2 Principes et étendue de l'audit

Les contrôles ont été réalisés dans le respect des normes internationales de l'IIA[1] relatives à la pratique professionnelle de la révision interne. Sur la base d'une analyse des risques, nous avons réfléchi aux contrôles à effectuer et établi une stratégie et un programme de révision.

Nos contrôles ont porté sur le fonctionnement du système (dispositions légales, organisation, processus, tâches, ressources, moyens auxiliaires, système de contrôle interne, comptes annuels) et sur l'application des mesures relatives aux contributions et aux crédits d'investissement pour les bâtiments ruraux ainsi qu'aux aides aux exploitations paysannes en 2023. Nous avons en outre contrôlé l'application de certaines mesures dans trois cas concrets de l'année 2023 à l'aide d'échantillons ciblés.

La révision, qui englobe des recherches, des entretiens et des contrôles, a été réalisée en mai et juin 2024. L'examen sur le terrain s'est déroulé à Cernier les 4 et 5 juin 2024.

2.3 Discussion finale

Les premiers résultats du contrôle ont été communiqués par oral à l'instance contrôlée le 5 juin 2024, avant d'être mis par écrit et soumis à un examen critique pour prise de position. Les remarques relatives au projet de rapport ont été prises en considération et les avis émis sur les constatations ont été intégrés tels quels dans le rapport.

La discussion finale avec les responsables de l'OFAG aura lieu ultérieurement. Sur la base des résultats de la discussion finale, le secteur compétent de l'OFAG prendra contact avec les responsables du canton de Neuchâtel pour discuter de la suite des opérations.

Nous remercions toutes les personnes ayant participé à la révision pour leur coopération.

Office fédéral de l'agriculture OFAG

[1] The Institute of Internal Auditors

3 Rapport détaillé

Nos contrôles ont révélé que les travaux ont été dans une large mesure effectués correctement. Nous faisons part ci-après de quelques constatations pour lesquelles nous voyons un potentiel d'amélioration.

3.1 Système dans le canton

La politique agricole fédérale est mise en œuvre au sein du canton par le Service de l'agriculture (SAGR), qui fait partie du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE).

3.1.1 Bases juridiques

Outre la législation fédérale, les dispositions légales cantonales suivantes s'appliquent pour les contributions, les crédits d'investissement (CI) et les aides aux exploitations paysannes (AEP) :

- Loi sur la promotion de l'agriculture (LPAgr)
- Règlement général d'exécution de la loi sur la promotion de l'agriculture (RELPAgr)
- Loi d'introduction de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LILDFR)
- Arrêté d'exécution de la loi d'introduction de la loi fédérale sur le droit foncier rural (AELILDFR)

Le droit cantonal correspond au droit fédéral et réglemente notamment l'organisation de l'exécution au niveau cantonal.

3.1.2 Service de l'agriculture

Le SAGR est responsable de l'exécution de la politique agricole fédérale et de la mise en œuvre de la politique agricole cantonale. Les unités suivantes font partie du SAGR : Améliorations structurelles, Paiements directs, Evologia et Viticulture et agro-écologie / Station viticole et encavage de l'État. L'unité Administration et comptabilité réalise quant à elle les tâches administratives et comptables. Le CASEI / Conseil en production laitière et fromagerie est la plateforme de conseil pour l'économie laitière dans le canton. L'Office des améliorations structurelles (OASA) est responsable des deux domaines que nous avons évalués, à savoir les bâtiments ruraux et les mesures d'accompagnement social.

En outre, la Commission foncière agricole instituée par la loi d'introduction de la LILDFR est l'autorité compétente pour l'octroi de CI, AEP et des autres mesures d'accompagnement social au sens de l'ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS). Tous les prêts font l'objet d'une décision du président de la commission, également chef du SAGR. La Commission foncière agricole est nommée par le Conseil d'État et se compose de sept à onze membres.

Constatation de la RI OFAG	**Objectifs de l'audit**	Prouver que le système fonctionne correctement dans le canton.
	Constatation 1	Lors de l'évaluation du dossier, les documents à disposition ne nous ont pas permis de saisir clairement quelles étaient les compétences et les responsabilités de la Commission foncière agricole. Les compétences et règles d'une commission doivent être inscrites dans un règlement. La législation fédérale n'exige pas de commission pour l'octroi de CI et d'AEP. Le respect des dispositions légales doit être garanti en tout temps.
Prise de position de l'audité		Une réflexion est en cours pour clarifier les compétences et règles de la Commission foncière agricole en matière d'octroi de CI et d'AEP.

3.1.3 Office des améliorations structurelles

L'Office des améliorations foncières et l'Office de l'équipement agricole ont fusionné en 2018 pour former l'OASA. Ce dernier emploie 6 personnes pour un taux d'occupation total de 540 %. Un expert, un collaborateur Finances et administration ainsi que le chef de l'office sont responsables de l'application

des mesures dans le domaine des bâtiments ruraux et des mesures d'accompagnement social. Leur travail représente un taux d'occupation total de 120 %. Il s'agit là de collaborateurs de longue date au bénéficie d'une grande expérience. La taille de l'équipe étant ce qu'elle est, les travaux sont fortement liés aux membres de l'équipe, ce qui recèle un risque en cas de départ d'une de ces personnes. Avec le départ à la retraite de l'expert au cours des prochains mois, ce secteur vivra un grand chamboulement. Conserver et transmettre tout son savoir aux nouveaux collaborateurs sera un véritable défi.

Les processus de travail sont décrits brièvement et sous forme de graphiques. Les différentes étapes de travail sont décrites en détail.

Constatation de la RI OFAG	**Objectifs de l'audit**	Prouver que le système fonctionne correctement dans le canton.
	Constatation 2	Les processus sont représentés et décrits de manière adéquate, mais ne sont pas toujours à jour. Le fait que les descriptions soient actuelles est important pour le transfert des connaissances dans le cadre des défis à venir (départ à la retraite d'un collaborateur de longue date).
Prise de position de l'audité		Les processus sont en cours de mise à jour. La nouvelle collaboratrice (désignée pour remplacer le collaborateur partant en retraite) dispose d'une solide expérience en matière de gestion de crédits agricoles.

Des listes Excel sont utilisées pour traiter les demandes et gérer les deux fonds de roulement. Le système fédéral eMapis est employé lorsque son utilisation est requise. Toutes les transactions financières du canton sont effectuées par l'intermédiaire de SAP.

Constatation de la RI OFAG	**Objectifs de l'audit**	Prouver que le système fonctionne correctement dans le canton.
	Constatation 3	Les nombreuses listes Excel sont certes pratiques, mais pourraient se révéler problématiques en termes de sécurité des données et d'introduction d'erreurs. Le canton devrait évaluer l'intérêt d'utiliser davantage ou uniquement les instruments dont les collaborateurs disposent déjà, tels que SAP ou eMapis.
Prise de position de l'audité		La question avait déjà été soulevée par le Contrôle cantonal des finances lors du dernier examen des comptes annuels et l'utilisation du système SAP dans une plus large mesure est en cours de développement.

Les responsables cantonaux sont généralement contents du système eMapis, et la collaboration avec leurs interlocuteurs à l'OFAG est majoritairement jugée bonne. Un collaborateur dispose d'un droit de lecture pour Acorda, la solution informatique utilisée par le canton pour la saisie et l'administration des données sur les paiements directs.

Outre les requérants, les services cantonaux internes et les banques, la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (cnav) est une interlocutrice importante. Sur demande du requérant, la cnav établit un budget d'exploitation / analyse pluriannuelle des flux financiers, qui doit être déposé auprès du canton avec la demande.

3.1.4 Fonds de roulement crédits d'investissement / aide aux exploitations paysannes

Le SAGR est responsable des deux fonds de roulement pour les CI et les AEP. Ceux-ci sont gérés au sein du service par des collaborateurs de l'OASA à l'aide des instruments et moyens auxiliaires suivants :

- Caisse CI + Caisse AEP 2023 (Excel)
- Liste des prêts CI en cours + Liste des prêts AEP en cours 2023 (Excel)
- Liste des prêts CI versés + Liste des prêts AEP versés en 2023 (Excel)
- Liste des remboursements CI + Liste des remboursements AEP 2023 (Excel)
- Liste des annuités CI impayées + Liste des annuités AEP impayées au 31.12.2023 (Excel)
- SAP : toutes les transactions financières sont effectuées par l'intermédiaire de ce système
- Compte & Bilan CI + Compte & Bilan AEP 2023*
- Rapport de gestion CI & AEP*
- Compte de pertes et profits CI et AEP au 31.12.2023*

**signés par le chef du SAGR*

Le Contrôle cantonal des finances a notamment contrôlé les avoirs des deux fonds de roulement lors de l'examen des comptes annuels 2022 et a estimé qu'ils étaient corrects.

Constatation de la RI OFAG	**Objectifs de l'audit**	Prouver que le système fonctionne correctement dans le canton.
	Constatation 4	Les comptes annuels des deux fonds de roulement ne sont pas systématiquement contrôlés par un organe de surveillance. Les comptes relatifs aux ressources financières mises à disposition par la Confédération devraient être contrôlés chaque année par un organe indépendant, tel que le Contrôle cantonal des finances.
Prise de position de l'audité		Les comptes de bilan sont justifiés lors du bouclement annuel des comptes de l'Etat et sont vérifiés par le service financier cantonal mais ne font pas l'objet d'un rapport.

3.1.5 Système de contrôle interne (SCI) / Surveillance dans le canton

Le canton dispose de prescriptions sur la gestion des risques et le contrôle interne. Le domaine contrôlé dispose de matrices de risques et de contrôle (y c. descriptions des risques), ainsi que de formulaires et de directives créés et documentés sur la base des prescriptions et des modèles cantonaux.

Le Contrôle cantonal des finances a également contrôlé le SCI lors de l'examen des comptes annuels 2022 et conclu que celui-ci respecte les prescriptions cantonales. Des améliorations ont néanmoins été proposées.

Conformément à la législation cantonale, la surveillance de l'application des mesures contrôlées incombe au Conseil d'État. Dans la pratique, cette obligation est réglée par une réglementation des signatures selon le niveau de compétences. Un système de validation par workflow est en place pour la libération des prêts. Les prêts d'un montant inférieur à 100 000 francs sont validés par le responsable financier de service (RFS) tandis que ceux d'un montant supérieur sont validés par le RFS, le chef de service et le responsable financier et de gestion du département. La signature du chef du département est en outre requise à partir de 100 000 francs.

3.1.6 Conclusion sur le système

L'OASA, qui fait partie du SAGR, est responsable des deux domaines que nous avons évalués, à savoir les bâtiments ruraux et les mesures d'accompagnement social. La Commission foncière agricole s'occupe quant à elle de l'octroi des CI et des AEP. Leurs compétences et règles respectives doivent être inscrites dans un règlement. Nous estimons que l'organisation au sein de l'OASA est adéquate.

Les processus, la gestion des risques et le système de contrôle interne sont décrits de manière adéquate, même si les descriptions des processus ne sont pas tout à fait à jour. Il faudrait se demander si les listes Excel utilisées ne pourraient pas être remplacées par une utilisation plus ciblée de SAP ou d'eMapis. Les comptes relatifs aux fonds fédéraux, qui doivent être établis à part, devraient être contrôlés chaque année par un organe de surveillance.

3.2 Mesures / déroulement des finances

Le tableau ci-après offre un résumé des fonds fédéraux, des CI et des AEP accordés et versés dans le canton en 2023.

Mesures	Accordé		Versé		
	Nombre Cas	kCHF	Nombre Paiements	kCHF	kCHF Fonds fédéraux
Contributions à fonds perdus	29	2 944	53	2 622	2 622
Crédits d'investissement (100 % Conféd.)	51	13 587	45	10 710	10 710
Aides aux exploitations paysannes (actuelles : 67,7 % Conf. / 32,3 % Canton)	-	-	1	150	102
Total		**16 531**		**13 482**	**13 434**

Tableau 1 : Accordements et versements pour des mesures d'améliorations structurelles 2023 dans le canton de Neuchâtel (Sources : SAP canton NE et Excel-Sheets de l'OASA, eMapis)

3.2.1 Contributions

Selon l'art. 93 LAgr, la Confédération accorde des contributions dans le cadre des crédits autorisés. L'octroi d'une contribution fédérale implique une prestation équitable de la part du canton. Pour les bâtiments ruraux, la contribution du canton doit en principe être au moins égale à celle de la Confédération. Les contributions sont souvent accordées combinées à un crédit d'investissement.

3.2.1.1 Flux de fonds

Le tableau ci-après représente les flux financiers de l'OFAG au canton et du canton aux bénéficiaires. Les contributions cantonales ne sont pas comprises dans le flux financier à destination des bénéficiaires, car elles sont versées séparément.

Tableau des flux financiers pour les contributions 2023	**Canton de Neuchâtel**		
			SOLDES
Flux financier Confédération - canton			
paiements de l'OFAG au canton pour bâtiments ruraux	1'741'690.00		
paiements de l'OFAG au canton pour génie rural	505'519.00		
paiements de l'OFAG au canton pour mesures supplémentaires	-		
paiements de l'OFAG au canton pour projets de développement régional (PDR	375'000.00		
remboursements de désaffecter et de morceler		-	2'622'209.00
paiements selon SAP de la Confédération (compte 5600029000)			**2'622'209.00**
Flux financier canton - bénéficiaires			
paiements du canton pour bâtiments ruraux		1'741'690.00	
paiements du canton pour génie rural		505'519.00	
paiements du canton pour mesures supplémentaires		-	
paiements du canton pour projets de développement régional (PDR)		375'000.00	
remboursements de désaffecter et de morceler	-		2'622'209.00
revenues selon SAP du canton			**2'622'209.00**
Preuve de la différence			
moyens fédéraux disponibles dans le canton			2'622'209.00
paiements selon la comptabilité cantonale			2'622'209.00
différence			***0.00***

Tableau 2 : Flux financiers pour les contributions 2023 (Sources : SAP OFAG, SAP canton NE et Excel-Sheets de l'OASA)

Les contributions de la Confédération et les paiements aux bénéficiaires sont versés par l'intermédiaire des comptes SAP « Subventions d'investissement à redistribuer ». Les transactions financières relatives aux contributions ont pu être retracées dans leur ensemble et grâce au dossier contrôlé. En principe, les contributions sont versées en deux tranches de 40 %, suivant l'avancement des travaux, et le solde après présentation du rapport final. En 2023, aucune contribution n'a été remboursée.

3.2.1.2 Examen du dossier

La gestion des contributions a été contrôlée à l'aide d'un dossier. Il s'agit d'un financement combiné (contribution et CI) pour l'agrandissement et la transformation du rural des génisses en stabulation pour vaches laitières en zone de montagne 2.

Le requérant a déposé une première demande écrite fin 2015. En raison des diverses questions en suspens et des modifications du projet, le dossier a été traité conformément au processus décrit à partir de 2020.

Le financement est composé des éléments suivants :

Contributions fédérales	CHF	117 400
Contributions cantonales	CHF	117 400
Crédit d'investissement	CHF	212 900
Crédit hypothécaire	CHF	422 300
Travaux personnels	CHF	30 000
Financement prévu	CHF	900 000

Il s'agit d'un gros dossier. Nous avons pu, grâce à l'aide et aux explications d'un collaborateur de l'OASA (le dossier a été principalement traité par un collaborateur qui ne travaille plus dans cet office), remonter jusqu'aux critères pertinents de l'OAS et aux bases qui ont permis de calculer les contributions et le CI. Selon l'art. 37, al. 2, OAS (soutien accordé pour des bâtiments existants), la contribution forfaitaire a été réduite de 20 % après consultation de l'OFAG.

Constatation de la RI OFAG	**Objectifs de l'audit**	Prouver que les mesures fédérales sont dûment appliquées dans le respect des dispositions légales.
	Constatation 5	Certaines conditions requises par l'ordonnance sur les améliorations structurelles pour l'octroi d'aides financières n'étaient pas, ou pas suffisamment, documentées pour prouver de manière concluante que ces points avaient été contrôlés. Des tiers doivent pouvoir remonter ultérieurement jusqu'au contrôle et aux résultats.
Prise de position de l'audité		Nous prenons acte et des mesures d'améliorations seront apportées (établissement d'une fiche de contrôle).

L'expert de la cnav a estimé que le projet pouvait être supporté financièrement. Le collaborateur de l'OASA a évalué le projet de manière positive, et l'expert régional de la Commission foncière agricole l'a approuvé.

Le CI a été versé fin 2020 et la première tranche des contributions en avril 2021. Les premières tranches d'amortissement du CI ont déjà été versées.

Le décompte final indique que les coûts de construction effectifs se sont élevés à quelque 800 000 francs, soit 10 % de moins que les coûts initialement prévus. Ce décompte a été contrôlé sur place par le collaborateur de l'OASA à l'aide des justificatifs originaux et jugé correct. Les travaux réalisés ont aussi été jugés corrects. Les dernières contributions fédérales et cantonales ont ensuite été versées.

Chaque dossier comprend une liste détaillée des transactions financières, répertoriant séparément les fonds fédéraux et les fonds cantonaux. Les transactions relatives aux contributions et les paiements à l'agriculteur ont été faits dans les règles de l'art et ont pu être retracés.

3.2.2 Crédit d'investissement (CI)

Selon l'art. 105 LAgr, la Confédération met à la disposition des cantons des ressources destinées à financer des CI dans un fonds de roulement. Ce fonds permet aux cantons d'accorder aux exploitants des crédits sans intérêts, qu'ils doivent rembourser dans un délai maximal de 20 ans. L'OASA fixe en principe un délai de remboursement inférieur de deux ans à celui prescrit.

3.2.2.1 Flux de fonds

Le tableau de financement suivant montre l'évolution du fonds de roulement pour les CI en 2023.

Tableau des flux financiers pour les CI 2023		**Canton de Neuchâtel**		
	DATE			SOLDES
Flux financier Confédération - canton (fonds de roulement)				
solde initial	01.01.2023	83'474'190.40		83'474'190.40
(SAP de la Confédération)				
nouveaux fonds fédéraux		0.00		
retraites de l'OFAG du canton			0.00	
intérêts sur capitaux	31.12.2023	0.00		-
solde final selon SAP de la Confédération	31.12.2023			**83'474'190.40**
Flux financier au canton (crédits)				
solde initial des CI octroyés	01.01.2023	73'540'222.65		
liquidités	01.01.2023	9'933'967.75		
solde initial selon bilan fonds NE	01.01.2023			83'474'190.40
versement CI 2023		10'709'680.00		
amortissements CI 2023			8'356'911.00	
solde final des CI octroyés	31.12.2023	75'892'991.65	*	
liquidités	31.12.2023	7'581'198.75	**	
solde final selon flux financier au canton	31.12.2023			**83'474'190.40**
Contrôle de plausibilité				
solde final selon SAP de la Confédération				83'474'190.40
solde final selon flux financier au canton				83'474'190.40
différence				**0.00**
* Cette position est réduite de 1'043'180 francs de rembousement qui n'ont pas encore été payés au 31.12.2023				
** Cette position comprennent 1'043'180 francs de rembousement qui n'ont pas encore été payés au 31.12.2023				

Tableau 3 : Flux financiers pour les crédits d'investissement 2023
(Sources : SAP OFAG, SAP canton NE, eMapis, Excel-Sheets de l'OASA)

Les avoirs du fonds de roulement, qui s'élevaient à 83 474 190.40 francs, n'ont pas changé en 2023. Cette dette envers la Confédération est inscrite dans SAP sous le poste « Emprunt agricole Confédération ». La dette est intégrée dans la rubrique N° 206 « engagements financiers à long terme » du rapport de gestion financière du canton 2023. Les crédits en cours, les paiements de nouveaux crédits et les amortissements sont détaillés dans des tableaux Excel. Le montant des crédits en cours au 31.12.2023 est inscrit dans SAP sous « Prêt crédit d'investissement agricole ». Les transactions au sein du fonds de roulement sont détaillées sous « Caisse CI ». En 2023, aucun intérêt n'a été crédité au fonds.

Constatation de la RI OFAG	**Objectifs de l'audit**	Prouver que les mesures fédérales sont dûment appliquées dans le respect des dispositions légales.
	Constatation 6	Le montant des liquidités dans le fonds de roulement n'est pas indiqué dans SAP.

	Les transactions relatives aux liquidités de chaque fonds devraient au moins être indiquées dans un compte SAP distinct ou être inscrites sur un compte auprès d'un institut bancaire, ce qui permettrait de s'assurer que les ressources du fonds sont utilisées à bon escient et que le fonds rapporte des intérêts.
Prise de position de l'audité	Nous prenons acte et les démarches nécessaires seront entreprises auprès du service financier du canton.

Fin 2023, les preneurs de crédit devaient encore au canton un montant considérable pour les amortissements (voir * remarques dans le tableau ci-dessus). Comme les amortissements avaient déjà été perçus dans la « Caisse CI » au moment de l'échéance, le montant en souffrance a dû être déduit du solde final des CI octroyés. Selon l'art. 111 LAgr, les cantons couvrent les pertes consécutives à l'octroi de CI, y compris les frais de procédure éventuels.

Le montant des annuités impayées au 31.12.2023 est mentionné dans le rapport de gestion CI & AEP 2023. Selon nous, ce montant devrait aussi apparaître dans le compte séparé du fonds.

3.2.2.2 Examen du dossier

L'exécution en matière de crédits d'investissement a également été examinée à l'aide d'un dossier. Il s'agissait du financement de la déconstruction et de la reconstruction de l'habitation familiale comprenant un logement et un studio en zone de montagne 2. La demande a été déposée auprès du canton en août 2023.

Crédit d'investissement	CHF	200 000
Crédit hypothécaire	CHF	324 000
Prêt privé	CHF	110 000
Fonds propres	CHF	66 000
Travaux personnels	CHF	120 000
Financement prévu	CHF	820 000

Nous avons pu, grâce à l'aide et aux explications d'un collaborateur de l'OASA, remonter jusqu'aux critères pertinents de l'OAS. Nous renvoyons à la constatation n° 5 s'agissant de la documentation de certains contrôles.

L'outil d'évaluation de suissemelio a donné une note insuffisante. C'est pourquoi l'expert de l'OASA a procédé à une évaluation supplémentaire par écrit à l'intention de l'OFAG, laquelle confirmait que l'investissement pouvait être supporté. Le CI a été versé sur un compte bancaire à l'attention du requérant fin 2023.

Les travaux de construction étant en cours, il n'y a pas encore de décompte final. Les responsables cantonaux estiment que le projet sera terminé vers la fin de l'année 2024. Nous prions les responsables cantonaux de bien vouloir mettre les documents pertinents dans eMapis une fois le projet terminé et d'en informer l'OFAG.

3.2.3 Aides aux exploitations paysannes (AEP)

Les cantons peuvent accorder aux exploitants d'une entreprise paysanne une aide aux exploitations paysannes, afin de remédier ou de parer à des difficultés financières qui ne leur sont pas imputables ou qui résultent d'un changement des conditions-cadre économiques. Le canton et la Confédération libèrent chacun la moitié des ressources financières dans un fonds de roulement. En 2023, aucune nouvelle AEP n'a été approuvée.

3.2.3.1 Flux de fonds

Le tableau de financement suivant montre l'évolution du fonds de roulement pour les AEP en 2023.

Tableau des flux financiers pour les AEP 2023		**Canton de Neuchâtel**		
	DATE			SOLDES
Flux financier Confédération - canton (fonds de roulement)				
solde initial	01.01.2023	2'670'267.45		2'670'267.45
(SAP de la Confédération)				
nouveaux fonds fédéraux		0.00		
retraites de l'OFAG du canton			0.00	
intérêts sur capitaux	31.12.2023	0.00		-
solde final selon SAP de la Confédération	31.12.2023			**2'670'267.45**
Flux financier des fonds cantonaux (fonds-de-roulement)				
sode initial du canton	01.01.2023	1'276'193.45		1'276'193.45
nouveaux fonds cantonaux		0.00		
retraites du canton			0.00	
intérêts sur capitaux	31.12.2023	0.00		0.00
solde final des fonds cantonaux	31.12.2023			**1'276'193.45**
Total des fonds pour AEP (fonds-de-roulement)				**3'946'460.90**
Flux financier au canton				
solde initial des AEP octroyés	01.01.2023	2'658'075.00		
liquidités	01.01.2023	1'288'385.90		
solde initial selon bilan fonds AEP	01.01.2023			3'946'460.90
versement AEP 2023		150'000.00		
amortissements AEP 2023			738'325.00	
solde final des AEP octroyés	31.12.2023	2'069'750.00	*	
liquidités	31.12.2023	1'876'710.90	**	
solde final selon le bilan AEP	31.12.2023			**3'946'460.90**
Contrôle de plausibilité 1				
solde final selon SAP de la Confédération				2'670'267.45
solde final des fonds cantonaux				1'276'193.45
fonds de roulement (Confédération + canton)				**3'946'460.90**
solde final selon le bilan AEP				3'946'460.90
différence				**0.00**
Contrôle de plausibilité 2				
solde final selon SAP de la Confédération				2'670'267.45
solde final selon le bilan AEP (part Confédération)				2'670'267.45
différence				**0.00**
* Cette position est réduite de 599'800 francs de rembousement qui n'ont pas encore été payés au 31.12.2023				
** Cette position comprennent 599'800 francs de rembousement qui n'ont pas encore été payés au 31.12.2023				

Tableau 4 : Flux financiers pour les aides aux exploitations paysannes 2023
(Sources : SAP OFAG, SAP canton NE, eMapis, Excel-Sheets de l'OASA)

Les avoirs du fonds de roulement, qui s'élevaient à 3 946 460.90 francs, dont 2 670 267.45 francs de fonds fédéraux, n'ont pas changé en 2023. Cette dette envers la Confédération est inscrite dans SAP sous le poste « Emprunt agricole Confédération ». La dette est intégrée dans la rubrique N° 206 « engagements financiers à long terme » du rapport de gestion financière du canton 2023. Les prêts en cours, les paiements de nouveaux prêts et les amortissements sont détaillés dans des tableaux Excel, à l'instar des CI. Le montant des prêts en cours au 31.12.2023 est inscrit dans SAP sous « Prêt crédit d'investissement agricole ». Les transactions au sein du fonds de roulement sont détaillées sous « Caisse AEP », à l'instar des CI. En 2023, aucun intérêt n'a été crédité au fonds. À propos de la caisse AEP, nous renvoyons à la constatation nº 6.

Fin 2023, les emprunteurs devaient encore au canton un montant considérable pour les amortissements (voir * remarques dans le tableau ci-dessus). Comme les amortissements avaient déjà été perçus dans la « Caisse AEP » au moment de l'échéance, le montant en souffrance a dû être déduit du solde final des AEP octroyées. Selon l'art. 86 LAgr, la Confédération et le canton couvrent, au prorata de leurs prestations, les pertes résultant de l'octroi d'AEP approuvées par l'OFAG, y compris les frais de procédure éventuels, si les intérêts ne suffisent pas à cet effet. La Confédération supporte donc elle aussi un risque de perte proportionnel.

La même remarque s'applique au montant des annuités impayées au 31.12.2023 qu'au fonds pour les CI.

3.2.3.2 Examen du dossier

L'exécution en matière d'AEP a également été examinée à l'aide d'un dossier. Il s'agissait ici du remboursement d'une dette portant intérêts de 150 000 francs.

La demande d'AEP a été déposée auprès de l'OASA en mars 2022. La dette à rembourser portait sur une hypothèque à taux fixe sur l'exploitation agricole auprès d'un institut bancaire. La demande a été jugée positivement par tous les acteurs participant au projet (cnav, expert OASA, expert Commission foncière agricole). La décision signée par le président de la Commission foncière agricole accorde une AEP à rembourser sur 18 ans. Nous avons pu observer que les prescriptions pertinentes de l'OMAS, qui étaient également bien documentées, ont été respectées.

Constatation de la RI OFAG	**Objectifs de l'audit**	Prouver que les mesures fédérales sont dûment appliquées dans le respect des dispositions légales.
	Constatation 7	L'AEP a été versée au requérant sur un compte bancaire mi-février 2023. L'hypothèque à taux fixe à rembourser prenait fin le 1er juillet 2023. Le canton a donc versé l'AEP au requérant plus de quatre mois avant qu'il n'en ait besoin, ce qui va à l'encontre du principe d'utilisation efficace et rationnelle des fonds fédéraux. L'institut bancaire a confirmé le remboursement de l'hypothèque à taux fixe après son exécution.
Prise de position de l'audité		Nous prenons note de la constatation. Nous estimons que cela n'a pas eu d'incidence sur l'utilisation des fonds fédéraux.

3.2.4 Gestion des fonds de roulement

Les nouveaux CI sont en principe versés toute l'année. Le remboursement des amortissements est facturé fin juin sur SAP aux preneurs de crédits et aux emprunteurs, avec un délai de paiement fixé au 15 octobre.

Constatation de la RI OFAG	**Objectifs de l'audit**	Prouver que les mesures fédérales sont dûment appliquées dans le respect des dispositions légales.
	Constatation 8	La pratique du canton en matière de remboursement des crédits et des prêts est telle que les liquidités provenant des amortissements ne sont disponibles pour le versement de nouveaux crédits et prêts qu'à partir du mois d'octobre. Une répartition trimestrielle des remboursements permettrait d'améliorer considérablement la disponibilité des fonds pendant toute l'année.
Prise de position de l'audité		Des discussions sont en cours afin de modifier la procédure de facturation et procéder à la déduction des annuités impayées directement sur les paiements directs en lieu et place d'une dénonciation du prêt.

En cas de non-paiement des amortissements, la personne en défaut de paiement reçoit un premier rappel début décembre, puis un second début février. Il est mentionné dans le second rappel qu'en l'absence de paiement dans un délai de 15 jours, le prêt sera dénoncé et la créance transmise à l'Office du recouvrement de l'État.

Fin avril 2024, le SAGR a déposé auprès de l'OFAG une demande de 4 millions de francs supplémentaires pour le fonds de roulement pour les CI. Nous constatons que plus de 7 millions de francs de liquidités provenant des remboursements des crédits en cours seront disponibles à partir d'octobre 2024. Selon nous, avec une meilleure répartition des remboursements (cf. constatation n° 6) ou un report des paiements des nouveaux crédits à partir d'octobre, il n'y aurait pas besoin de ressources supplémentaires pour l'année en cours dans le fonds de roulement pour les CI.

Certaines dispositions légales (changement d'affectation, morcellement, aliénation avec profit, entretien, etc.) pourraient éventuellement exiger le remboursement de fonds octroyés. Le canton dispose de divers instruments pour effectuer cette surveillance. Les modifications des inscriptions au registre foncier des exploitations concernées sont communiquées à l'OASA, alors que c'est l'Office des paiements directs qui communique les changements substantiels dans les exploitations agricoles (changement d'exploitant, abandon de la garde d'animaux, etc.). Vu la taille du canton, l'expert de longue date peut constater des anomalies telles que la négligence de l'entretien lors de visites d'exploitation à la fin du projet dans les différentes régions.

3.2.5 Conclusion sur les mesures

Nous avons pu retracer les activités d'octroi des contributions, des CI et des AEP avec l'aide des responsables de dossier. Selon nous, la documentation systématique de certaines activités / étapes de contrôle pourrait être améliorée (régularité) afin d'assurer une bonne traçabilité par des tiers indépendants.

Les examens que nous avons réalisés nous permettent de dire que les mesures fédérales dans les trois dossiers examinés ont été – à l'exception de nos constatations – appliquées dans le respect des prescriptions légales en la matière.

Les flux financiers ont pu être retracés. Les liquidités de chaque fonds doivent cependant être inscrites au moins dans des comptes séparés dans SAP. À une exception près, les paiements effectués en 2023 n'ont donné lieu à aucune remarque. Les délais de paiement des remboursements devraient être répartis sur toute l'année afin d'optimiser la disponibilité des ressources des fonds de roulement.

3.3 Résultat de l'examen

La preuve du bon fonctionnement du système dans le canton a pu être apportée, exception faite de nos constatations. La preuve que les mesures fédérales sont dûment appliquées dans le respect des dispositions légales a pu être apportée. Nous avons repéré un potentiel d'amélioration dans certains domaines et avons formulé huit constatations à cet effet.

4 Listes

Annexe 1 : Bases légales et directives internes

Lois	• Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC), RS 611.0 • Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr), RS 910.1 • Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu), RS 616.1 • Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF), RS 614.0
Ordonnances	• Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC), RS 611.01 • Ordonnance du 2 novembre 2022 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (ordonnance sur les améliorations structurelles, OAS), RS 913.1 • Ordonnance du 26 novembre 2003 sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture (OMAS), RS 914.11
Règlement intérieur	• Règlement du 1er mars 2022 relatif à la révision interne de l'Office fédéral de l'agriculture

Annexe 2 : Glossaire / Abréviations

Abréviation	Signification
AEP	Aides aux exploitations paysannes
CI	Crédit d'investissement
cnav	Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture
DDTE	Département du développement territorial et de l'environnement
DEFR	Département fédérale de l'économie, de la formation et de la recherche
LAgr	Loi fédérale sur l'agriculture
OASA	Office des améliorations structurelles
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
RFS	Responsable financier de service
RI	Révision interne
SAGR	Service de l'agriculture
SCI	Système de contrôle interne