



Audits des financements CASDAR

**Synthèse de 14 rapports établis en 2015 et 2016
par le CGAAER**

établi par

Dominique RIFFARD
Inspecteur général de l'agriculture

SOMMAIRE

1. LA CONFORMITÉ DES PROGRAMMES ET PROJETS AUDITÉS.....	6
1.1. La conformité de la gestion administrative et technique.....	6
1.2. La conformité de la gestion financière.....	8
1.3. La qualité de l'instruction par les directions d'administration centrale.....	10
2. LES SPÉCIFICITÉS DES PROGRAMMES RÉGIONAUX ET DES APPELS À PROJETS. .	11
2.1. Les programmes régionaux de développement agricole et rural.....	11
2.2. Les appels à projet (AAP).....	12
3. LES CONSTATS POSITIFS ET LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES.....	13
3.1. Les constats positifs.....	13
3.2. Les propositions d'amélioration.....	13
CONCLUSION.....	15
ANNEXE.....	16
Annexe 1 : Liste des rapports analysés.....	17

Mots clés : CASDAR, audits, PNDAR, PRDAR, AAP, instituts techniques agricole, chambres d'agriculture, ONVAR

La présente synthèse porte sur les audits réalisés par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) en 2015 et 2016 sur des programmes et projets financés par le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR). Sur les 14 rapports examinés, 3 sont relatifs au programme d'audits 2014, 6 au programme 2015 et 5 au programme 2016.

Ces audits, programmés annuellement en relation avec les directions d'administration centrale responsables de la gestion des programmes 775 « Développement et transfert en agriculture » (DGPE) et 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture » (DGER), concernent différents types d'organismes et de programmes : des programmes annuels d'instituts techniques agricoles ou d'organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), des programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) portés par les chambres d'agriculture et des appels à projets (AAP) de diverses natures conduits dans un partenariat élargi par les acteurs de la recherche et du développement.

La synthèse est établie sur la base de 4 rapports relatifs à des PRDAR, de 4 rapports portant sur des programmes annuels, dont 3 instituts techniques agricoles (ITA) et un ONVAR et de 4 rapports traitant des AAP. A cette énumération, il faut ajouter deux rapports sur des dispositifs qui n'avaient pas été audités jusqu'alors, l'un concernant un réseau mixte technologique (RMT), l'autre un dossier d'appui technique au comité technique permanent de la sélection des semences géré par la DGAL. Les titres, dates et auteurs des rapports sont listés en annexe.

Sur le plan juridique, les PRDAR et programmes annuels audités se rattachent au cadre global du PNDAR 2014-2020, aux contrats d'objectifs de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et de l'association de coordination des centres techniques agricoles (ACTA) et aux instructions ministérielles en date des 20 juin et 25 septembre 2013¹. En revanche, les appels à projet audités d'une durée de 3 ou 4 années ont été initiés avant la parution de ces textes.

L'enjeu financier des programmes et projets audités est important puisqu'il porte sur un total de 32,6 millions d'euros de dépenses, financées à 42,6 % par des subventions provenant du CASDAR, soit 13,9 millions d'euros. La part de financement CASDAR est supérieure à cette moyenne pour les structures de taille modeste ou partenariales comme les ONVAR (57 %) ou les RMT (69,1 %) largement tributaires de ces crédits pour leur fonctionnement. Pour les AAP, qui mobilisent davantage de cofinancements, elle est inférieure (38 %).

¹ Circulaire CAB/C2013-0003 de 20 juin 2013 relative aux orientations du PNDAR 2014-2020 financé par le CASDAR et circulaire DGER/SDI/C2013-2012 - DGPAAT/SDDRC/C2013-3076 du 25 septembre 2013 relative au cahier des charges pour la rédaction des contrats d'objectifs et des programmes pluriannuels de développement agricole et rural éligibles aux financements du CASDAR

Les missions d'audit² réalisées au titre du CASDAR et confiées au CGAAER portent sur la conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR accordés à ces organismes, après solde et paiement des subventions par les services compétents. Il s'agit de vérifier l'effectivité des actions financées et la conformité de l'utilisation des fonds CASDAR au regard du conventionnement et des prescriptions réglementaires édictées par le MAAF.

Il convient de préciser que ces missions CASDAR n'ont pas vocation à procéder à l'évaluation des programmes de développement agricole qui relève d'une autre démarche confiée au CGAAER ou à des évaluateurs externes. Les auditeurs ne s'interdisent pas pour autant de faire des propositions destinées à améliorer le fonctionnement global du dispositif CASDAR au-delà du seul programme audité.

La note de synthèse s'attache aux conditions de gestion des programmes financés par le CASDAR, du point de vue des bénéficiaires et des services instructeurs du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF). Elle met l'accent sur les constats et les points d'amélioration essentiels pour donner sa pleine efficacité au financement CASDAR dans l'accompagnement de la politique de développement agricole du MAAF.

Elle traite successivement des points suivants : la conformité des programmes et projets audités, les spécificités des PRDAR et des appels à projets, les constats positifs et les améliorations proposées.

² conduites en application des dispositions de l'arrêté ministériel du 25 avril 2007 modifié par l'arrêté du 4 octobre 2016 relatif au contrôle exercé par le CGAAER sur les organismes bénéficiaires des subventions financées par le CASDAR

1. LA CONFORMITÉ DES PROGRAMMES ET PROJETS AUDITÉS

Les audits ont tous conclu à la conformité globale de l'utilisation des fonds du CASDAR. Les rapports d'audit font ressortir une amélioration globale de la gestion et de la tenue des dossiers, même si c'est inégal selon les directions gestionnaires, avec notamment un effort attendu de la part de la DGAL.

De nombreuses recommandations sont toutefois formulées sur les aspects administratifs et financiers, le pilotage et la conduite des projets de façon à poursuivre le processus d'amélioration constaté. Les auditeurs rappellent également la nécessité de produire des résultats profitables aux agriculteurs et diffusés largement au plus près du terrain.

1.1. La conformité de la gestion administrative et technique

- Des conventions et avenants insuffisamment précis

L'importance d'une commande cadrée et d'instructions précises de la part du service instructeur est régulièrement mise en évidence. Une convention claire est nécessaire pour guider les organismes subventionnés dans la gestion de leur dossier³, mais également pour permettre aux services instructeurs d'évaluer au final l'atteinte des objectifs.

La convention doit rappeler le caractère contraignant des délais de soumission des comptes rendus techniques et financiers stipulés par la convention, préciser les règles d'attribution de la subvention et fixer les conséquences du non respect de ces règles sur le règlement final. Elle doit également expliciter la règle limitant à 80 % le subventionnement des actions financées.

Lorsque la convention est adaptée par avenant(s), il convient de préciser en quoi le programme technique conventionné initialement est modifié de façon à pouvoir apprécier à terme la conformité de l'exécution au programme prévisionnel.

Pour des dossiers spécifiques (par exemple, le financement des projets RMT pour lesquels l'animation est essentielle), il convient d'adapter la convention de base pour insister sur certains objectifs particuliers poursuivis (animation, partenariats techniques, valorisation des résultats ...).

- Une tenue du dossier améliorable et des indicateurs défaillants

Certains auditeurs ont relevé la qualité des dossiers et comptes rendus techniques présentés par les organismes subventionnés. Cependant, de nombreuses recommandations sont encore formulées sur l'amélioration attendue de la tenue des documents remis aux services instructeurs :

- les prévisions budgétaires doivent être affinées en détaillant davantage les ressources autres que le CASDAR ;
- les comptes rendus annuels doivent être complets et documentés et mieux identifier les actions financées sur des crédits CASDAR ;

³ En pratique, il s'agit du seul document de référence à la disposition de tous les intervenants en permanence dans un dossier Casdar

- le compte rendu final doit être précis et sincère, et documenter toutes les années de vie du projet, notamment dans le cas des AAP. L'adoption d'une présentation en miroir de la programmation, sans reformulation de celle-ci, en faciliterait l'exploitation ;

- la présentation des justificatifs de dépenses ainsi que leur répartition entre chef de file, partenaires et autres opérateurs méritent d'être clarifiées et harmonisées.

Les indicateurs de résultats, lorsqu'ils existent, sont souvent imprécis, peu fiables et renseignés de façon partielle. Ce point constitue une marge d'amélioration majeure pour l'ensemble de la programmation. A cet égard, il est conseillé aux chambres d'agriculture de se référer au guide méthodologique pour la définition des indicateurs des PRDAR finalisé en 2016 par le MAAF et l'APCA.

- Des délais souvent dépassés

Suite à l'examen d'un AAP, les auditeurs relèvent que *la remise de ce dossier est intervenue avec un an de retard et, en conséquence, le versement du solde de la subvention également, sans qu'un avenant à la convention n'ait été signé*. Le constat de tels retards est fréquent, surtout avec la multiplication des AAP.

Les retards sont signalés à deux étapes clés de l'instruction des dossiers subventionnés : à la conclusion de la convention d'une part et à la remise des comptes rendus d'exécution d'autre part.

Les conventions sont souvent signées dans un délai de 6 à 11 mois suivant le début de l'exercice de référence, en fonction du délai d'adoption des arrêtés ministériels validant les programmes et les crédits. Si cela s'explique en première année d'un nouveau PNDAR par les navettes destinées à faire évoluer les programmes présentés dans le sens des orientations de ce PNDAR, notamment pour les chambres régionales d'agriculture, ce délai devrait être réduit pour les conventions portant sur les programmes annuels inscrits dans un cadre pluriannuel.

Quant aux retards constatés dans la fourniture des comptes rendus d'exécution et des documents justificatifs financiers par les bénéficiaires des aides du CASDAR, ils doivent être résorbés en mettant en place une organisation plus rigoureuse dans la gestion administrative des dossiers. Pour les pilotes des appels à projet, cela implique d'exercer une pression supérieure sur le respect des échéances par les partenaires, avec l'appui des services instructeurs. Lorsque les retards sont liés à l'évolution du projet in itinere, la convention initiale doit être adaptée en conséquence pour couvrir la durée du projet modifié.

La DGER a pris en compte ces recommandations en améliorant ses outils de suivi, en modifiant les conventions d'AAP pour imposer au chef de file de lui transmettre dès leur signature les conventions conclues avec les partenaires, et en conditionnant l'octroi du 2ème acompte à la fourniture des comptes rendus dans les délais. L'on peut craindre cependant que l'accumulation des dossiers à gérer dans le cadre des appels à projets ne contrarie les effets bénéfiques de ces mesures.

L'introduction dans les conventions d'une clause fixant un délai maximal de clôture au dossier et/ou des pénalités de retard éventuelles n'a pas été souhaitée jusqu'alors. Un indicateur de gestion portant sur le nombre de dossiers soldés avec N année de retard pourrait être utilement suivi par les services instructeurs pour vérifier si le stock de dossiers en retard est contenu, ou s'il devient nécessaire d'adopter des dispositions plus contraignantes.

2. La conformité de la gestion financière

- La qualité des informations financières produites

Les éléments financiers produits ne sont pas toujours exacts ni cohérents, à l'examen comparé des documents prévisionnels et des réalisations budgétaires. La rigueur de gestion différenciée selon la taille et la culture des partenaires induit ces anomalies dans les AAP car le pilote, généralement centré sur l'aspect technique du projet, rencontre des difficultés à rassembler les justificatifs financiers.

Le mode de traitement des salaires publics selon le type d'organismes reste un problème. L'instructeur initial doit veiller en conséquence à produire des consignes suffisantes et précises sur le mode de traitement des salaires publics au regard du subventionnement CASDAR.

A noter enfin le constat opéré par plusieurs auditeurs de tableaux financiers ou de décomptes de temps certifiés par des commissaires aux comptes s'avérant grossièrement inexacts à l'analyse. Cela questionne l'intérêt d'une garantie qui ne sécurise ni l'opérateur, ni l'administration gestionnaire.

- L'équilibre des subventions attribuées aux partenaires selon leur participation

Dans la mise en oeuvre de projets partenariaux bénéficiant de subventions limitées, le formalisme contraignant consistant à affecter à chaque acte et bénéficiaire une part fine du concours CASDAR global constitue une obligation lourde. Le chef de file, ou la cellule d'animation dans les RMT, devrait disposer de souplesse dans l'utilisation des moyens pour conserver la mobilisation du réseau sur les objectifs du projet. En pratique, les organismes qui justifient d'une sur-réalisation utile au projet ne sont pas encouragés par un abondement CASDAR ; en revanche, ceux qui ne remplissent pas tous leurs engagements subissent rarement une réfaction sur le montant initial de la subvention.

- Le mode de calcul des charges

Le mode de calcul des charges directes et indirectes soulève toujours des observations relatives aux modes et taux de calcul qui apparaissent très variables selon les partenaires⁴.

La méthode fixée par l'APCA⁵ pour le calcul des charges indirectes apparaît satisfaisante. Pour les instituts techniques, certains auditeurs ont relevé à l'examen des rapports financiers un effort particulier d'amélioration et d'homogénéisation des méthodes d'imputation des charges indirectes ; toutefois, elles resteraient surévaluées pour quelques ITA. Hors de ces réseaux structurés par des organismes de coordination, l'évaluation du niveau des charges de personnel et des charges indirectes reste souvent imprécise.

Une forfaitisation des charges indirectes entrant dans l'assiette du subventionnement CASDAR est souhaitable après concertation avec les organismes subventionnés. Cela constituerait une mesure de simplification efficace. Dans les réponses fournies en phase contradictoire des audits, les directions d'administration centrale (DAC) du MAAF ont mis en évidence la réflexion menée à partir de 2015 avec les professionnels de la commission technique du CSO consacrée au développement agricole et rural (CT-DAR-CSO) ayant abouti

⁴ De 0 à 48,6 % de charges indirectes imputées par exemple selon les contributeurs à un RMT audité.

⁵ Cette méthode n'est pas appliquée par toutes les chambres d'agriculture.

au protocole validé par la note de service 2016-412 du 17 mai 2016. Elles annoncent une expertise destinée à déterminer un taux forfaitaire pour le calcul des charges indirectes et un montant plafond du coût de journée. Concernant les chambres d'agriculture, la DGPE précise que l'APCA a créé une direction des systèmes d'information pour l'ensemble de son réseau en juillet 2015 afin de converger vers un outil unique.

- Les modalités de décompte des temps de travail

Les modalités de décompte des temps de travail consacrés aux actions subventionnées manquent souvent de fiabilité faute de logiciels adaptés et couplés à une gestion analytique des projets. L'utilisation de tels outils progresse dans les réseaux de l'APCA et de l'ACTA, sans être toutefois généralisée.

Les insuffisances et anomalies concernent particulièrement les petits organismes (ONVAR) et ceux qui ne sont pas accoutumés à mobiliser le CASDAR (universités, laboratoires privés, etc...). Lorsqu'ils interviennent en tant que partenaires d'un AAP, le chef de file qui constate l'insuffisance des justifications produites ne dispose guère de moyens de vérification.

Les services instructeurs se satisfont, quant à eux, des tableaux déclaratifs sur les temps travaillés par projet faute de moyens pour mener des investigations complémentaires. Les vérifications approfondies effectuées par divers recouplements d'informations à l'occasion des audits sont rassurantes, sauf exception, sur la réalité des travaux réalisés au regard des temps déclarés.

Plusieurs audits ont soulevé la question de la mobilisation très fragmentée des ETP, qu'ils soient émiétés selon les actions pour les programmes des petits ITA ou ONVAR, ou qu'ils interviennent ponctuellement dans le cadre des RMT vu le caractère partenarial et ouvert de ces projets. Outre la lourdeur de leur traitement administratif et la faible lisibilité des comptes rendus d'exécution détaillés qui en résultent, ces participations très limitées n'ont plus de sens en termes d'investissement humain et de contribution collective à une action efficace.

- Les multifinancements

Malgré l'attention portée par les auditeurs aux risques de multifinancement et de surfinancement non maîtrisés dans le cadre des dossiers CASDAR audités, ils n'ont pas constaté de fortes anomalies en ce domaine.

Des recommandations ont été formulées concernant les financements croisés du CASDAR sur les programmes permanents des instituts techniques et sur les AAP, en relevant la construction artificielle des programmes qui en découle pour certains d'entre eux. Dans un AAP, des subventions versées par une agence de l'eau et des conseils régionaux envisagées dès l'appel à candidatures n'avaient pas été précisées dans le plan de financement conventionné, mais les auditeurs ont pu constater qu'elles avaient permis de dépasser le cadre initial des travaux présentés au financement du CASDAR.

La mesure annoncée par la DGPE consistant à demander à partir de 2017 aux bénéficiaires d'indiquer dans leur compte rendu de réalisation l'ensemble des financements publics dont ils ont bénéficié doit être généralisée.

3. La qualité de l'instruction par les directions d'administration centrale

Il convient de signaler que la gestion de fonds CASDAR par FranceAgriMer étant récente, aucun audit du CGAAER n'a encore permis de l'apprécier.

Plusieurs recommandations sont formulées dans chacun des audits synthétisés ici en vue d'améliorer les procédures et pratiques de gestion des services instructeurs des directions d'administration centrale (DAC). Elles peuvent être listées ainsi qu'il suit :

- apporter des éléments factuels et une appréciation qualitative en appui de l'instruction tracée sur les fiches d'instruction et de suivi ;
- structurer, tracer, classer les documents constituant le dossier de subventionnement CASDAR de façon notamment à assurer une continuité de gestion au-delà de la personne du gestionnaire initial ;
- respecter et faire respecter les délais, notamment quant à la signature des partenaires du projet et à la fourniture des justificatifs ;
- assurer le respect du guide des modalités financières relatif aux AAP (note de service du 9 juillet 2012) ;
- veiller à la qualité des documents budgétaires annexés à la convention et des documents financiers présentés à l'appui des demandes de paiement ;
- vérifier l'exactitude du statut juridique de chacun des partenaires d'un projet, dans la mesure où il conditionne l'assiette de la subvention ;
- améliorer la présentation des formulaires issus du logiciel Darwin pour une lecture aisée des opérations et du séquençage de leur mise en œuvre ;
- adapter les modalités d'instruction aux spécificités des RMT (implication continue du chargé de mission référent dans le suivi) ;
- fournir au chef de file des appels à projet les outils informatiques ou bureautiques appropriés pour assurer le recueil et la consolidation des informations financières prévisionnelles, puis des informations financières de réalisation.

Des efforts ont déjà été entrepris par les DAC sur la période considérée, alors même qu'elles ont vu gonfler notamment leur portefeuille de dossiers à gérer du fait des AAP.

Les règles de gestion des AAP ont été harmonisées en relation avec la DGAL et FranceAgriMer et un protocole de gestion, évoqué plus haut, a été établi sous l'égide du CT-DAR-CSO.

Des outils de gestion plus performants ont été mis en place : un tableau synthétique de suivi financier des projets lauréats des AAP conçu par la DGER est partagé par tous ses gestionnaires ainsi qu'un fichier transversal de suivi des dossiers permettant de continuer à gérer les échéances en cas d'absences ou de changements des gestionnaires. Les fonctionnalités "aides à la gestion" de Darwin ont été améliorées.

De nouvelles améliorations sont annoncées en réponse aux recommandations formulées : une fiche d'analyse du dossier listant les points de contrôle et appréciations sera rédigée systématiquement à partir de 2017 pour le solde des programmes ; les modalités de présentation des comptes rendus des programmes seront réexaminées en 2017 en vue de permettre une

meilleure comparaison entre travaux prévus et réalisés.

Par ailleurs, des réunions d'information sont organisés annuellement au profit des gestionnaires et chefs de file des nouveaux appels à projets pour leur expliquer les modalités de gestion d'un dossier de subvention CASDAR et leur préciser les documents attendus. Cette stratégie de communication est efficace car elle permet de réunir l'ensemble des lauréats d'un appel à projet, de leur diffuser collectivement les informations essentielles sur les attentes de l'administration en terme de conduite de projet et de les sensibiliser sur la rigueur nécessaire dans la gestion administrative des dossiers. Il convient de poursuivre et d'amplifier ce type de contacts qui contribuent à la prévention de difficultés de gestion ultérieures.

2. LES SPÉCIFICITÉS DES PROGRAMMES RÉGIONAUX ET DES APPELS À PROJETS

2.1. Les programmes régionaux de développement agricole et rural

L'année 2014 étant la première année de la programmation pluriannuelle du PNDAR et la mise en oeuvre des PRDAR intervenant dans un nouveau contexte régional, les auditeurs ont tenu compte de ces contraintes particulières et ils ont modulé leurs recommandations en conséquence.

- Une nouvelle organisation des PRDAR

Les quatre audits relatifs à des PRDAR réalisés en 2015 et 2016 portent sur le nouveau programme national de développement agricole et rural.

Les programmes audités s'inscrivent dans le contrat d'objectifs et de moyens 2014-2020 de l'APCA. Décomposés en moins d'une dizaine d'actions élémentaires (AE) contribuant aux quatre thématiques prioritaires du PNDAR 2014-2020, ils se placent en grande partie dans la continuité des précédents avec une nouvelle orientation forte sur le développement de l'agro-écologie et de l'innovation.

Ils sont souvent articulés avec des plans régionaux spécifiques (programme régional d'agriculture durable en Poitou-Charentes, programme Bio en Limousin) bénéficiant d'autres financements, ce qui permet notamment d'avoir des lignes de partages plus claires avec les programmes non financés dans le cadre du PRDAR et un taux d'intervention plus important du CASDAR par action.

Les principales actions des PRDAR audités ont permis de faire avancer le projet agro-écologique porté par le MAAF.

- Un renforcement du niveau régional et du partenariat entre les chambres d'agriculture

Par rapport au précédent programme, un effort important de clarification de la gouvernance a été constaté sur tous les programmes audités.

Les COREDEF assurent la gouvernance politique avec l'appui de comités techniques à périmètres variables selon les régions. Ainsi en Languedoc-Roussillon, deux comités d'orientation régionaux ont-ils été créés pour l'agriculture biologique (CORAB) et pour l'installation/transmission en agriculture.

La gouvernance technique est assurée selon les cas par un groupe régional de développement agricole réunissant un chef de service référent par chambre ou par une équipe projet coordonnée par un personnel de la chambre régionale pour chaque action élémentaire.

Les auditeurs ont constaté le développement d'une dynamique régionale avec l'ensemble des chambres départementales et une amélioration du travail collaboratif entre les responsables des PRDAR dans les chambres régionales d'agriculture et la DRAAF. En revanche, la présentation des réalisations reste souvent compartimentée par département et interroge donc sur la capitalisation des résultats obtenus au niveau du territoire régional. Des recommandations ont été formulées en vue d'intensifier ces collaborations de façon à porter un véritable projet régional.

Pour l'avenir se pose la question des conséquences de la création des nouvelles régions sur le pilotage des PRDAR par les chambres régionales⁶ compte tenu de la taille des régions et de la diversité des territoires agricoles qu'elles recouvrent.

- Une répartition des dotations CASDAR entre chambres appelée à évoluer

La répartition des crédits CASDAR entre les chambres d'agriculture s'effectue encore largement sur un mode historique dans les programmes audités. Si l'habillage des actions à mettre en oeuvre a évolué, le montant annuel distribué à chaque chambre est proche de celui perçu auparavant.

La ventilation des ETP et leur répartition entre plusieurs dizaines de priorités thématiques des PRDAR répondant aux thématiques prioritaires du PNDAR et aux actions de référence du contrat d'objectifs APCA aboutit à une présentation parcellisée des actions et à un émiettement par organisme des ressources humaines utilisées. Il est donc difficile dans ces conditions d'apprécier les contributions respectives des chambres justifiant les enveloppes CASDAR. Il a été recommandé en conséquence de rendre plus lisibles à l'avenir les travaux réalisés par chacune des chambres participant au programme au regard de l'affectation des fonds du CASDAR.

2.2. Les appels à projet (AAP)

Les auditeurs constatent dans les projets d'AAP une bonne collaboration entre les acteurs, souvent démontrée et documentée dans les dossiers. Ce partenariat positif enrichit le contenu des projets et favorise la valorisation des résultats.

Certains dossiers font apparaître des démarches participatives associant, au-delà des partenaires à la convention, des agriculteurs dans les phases de conduite des projets. L'intérêt de ce type de démarche est reconnu et contribue à la valorisation des projets.

La participation de la DGER aux comités de pilotage des AAP est jugée positive pour conseiller les parties sur la gestion du dossier, mais il convient de veiller à préserver la neutralité de l'instructeur. Pour des dossiers impliquant une présence régionale que ne peuvent assurer les services des DAC, il est recommandé de mandater les DRAAF pour représenter le ministère de l'agriculture auprès des porteurs de projets.

Il apparaît nécessaire de former les pilotes des AAP, de leur donner un cadre et des moyens d'action pour mieux gérer les fluctuations du projet et des partenaires. Cette tâche est difficile et implique en pratique un véritable investissement de la part des chefs de projets qui n'est pas payé en retour par un soutien appuyé de ses partenaires sur le plan de la gestion. La

⁶ L'art. D.512-1-2 du CRPM a renforcé le rôle d'appui et d'harmonisation du contrôle interne et de gestion des chambres régionales d'agriculture sur les chambres départementales, mais elles n'ont pas acquis de pouvoirs de contrôle.

convention initiale, déclinée en conventions interpartenariales, peut être utilisée pour cadrer davantage le rôle du pilote et du comité de pilotage, ainsi que le séquençage et la répartition des activités et des flux financiers entre partenaires. Par ailleurs, des outils juridiques et techniques doivent être fournis au chef de file pour l'aider à faire respecter tous les engagements des partenaires prévus conventionnellement et en particulier à récupérer plus aisément les informations financières avant transmission aux services instructeurs en vue du paiement.

Enfin, les auditeurs identifient un risque de perte de cohérence des actions de développement agricole menées par certains organismes amenés à répondre à des AAP qui se multiplient sur des thèmes divers dans l'optique première de trouver des financements.

3. LES CONSTATS POSITIFS ET LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES

3.1. Les constats positifs

Plusieurs constats positifs ressortent de cette série d'audits :

- une amélioration générale de la gestion et de la tenue des dossiers, même si c'est encore inégal pour certains projets financés dans le cadre d'un AAP ;
- une amélioration générale des démarches partenariales dans la conduite des projets et des partenariats efficaces pour atteindre les objectifs des AAP ;
- une amélioration notable de l'attention accordée à la production et à la diffusion des livrables. A cet égard, l'utilisation d'internet a permis une mise à disposition plus large des résultats des travaux de recherche et des outils d'aide à la décision qui ont pu être produits. La multiplication des partenariats a également favorisé la diffusion des résultats obtenus vers les filières ;
- un renforcement du niveau régional pour les PRDAR avec l'affirmation - encore diplomatique - des chambres régionales d'agriculture en tant que pilotes et une orientation agro-écologique plus marquée liée à la mise en œuvre par les chambres d'agriculture des actions du PNDAR 2014-2020 et du contrat d'objectifs de l'APCA. Le rôle des DRAAF s'est également renforcé.

Il convient de poursuivre en ce sens pour amplifier les résultats déjà acquis.

3.2. Les propositions d'amélioration

Les propositions d'amélioration suivantes ressortent des constats et recommandations énoncés aux points 1 et 2 de la synthèse :

- mettre en place une procédure accélérée de signature des conventions évitant le décalage observé dans le lancement des actions au cours du premier exercice ;
- compléter les conventions en précisant les règles d'attribution de la subvention et de calcul du solde ; rappeler le caractère contraignant des délais de soumission des comptes rendus techniques et financiers et les conséquences du non respect des dispositions de la convention sur le règlement final ;
- améliorer les procédures de gestion et l'information des bénéficiaires de subventions de façon à

parvenir à une qualité suffisante de tenue des dossiers quant aux délais, aux comptes rendus techniques fournis, aux justifications financières apportées et aux indicateurs ;

- concevoir un kit outillant les chefs de projet des AAP qui ont besoin d'être appuyés dans la conduite de leurs projets sur les aspects administratifs et financiers. Un effort de formation sur la méthodologie de gestion des dossiers partenariaux doit être porté par la DGAL à destination des pilotes des AAP qu'elle instruit ;

- clarifier et harmoniser les règles de gestion financière des subventions du CASDAR et simplifier le calcul des charges indirectes ;

- partager entre les services instructeurs l'utilisation du même logiciel de gestion des dossiers CASDAR de façon à faciliter le repérage des étapes à respecter et l'organisation du suivi des délais. Pour les dossiers de haut niveau technique, prévoir le recours à des experts du MAAF pour obtenir un avis éclairé sur les comptes rendus d'exécution ; la consultation du contrôleur financier en amont du conventionnement peut également être utile pour sa vision économique des organismes ;

- poursuivre le renforcement des pouvoirs des chambres régionales d'agriculture pour favoriser la conduite des projets régionaux ;

- renforcer l'accompagnement administratif et financier des petits organismes bénéficiaires des financements du CASDAR par les têtes de réseau.

CONCLUSION

Les principaux constats et recommandations des 14 audits analysés ont mis en évidence, au-delà d'une amélioration générale, la subsistance d'insuffisances dans la forme et la documentation des dossiers présentés au subventionnement qui ne sont pas toujours relevées par les services instructeurs. Cela n'a toutefois pas conduit, sauf une exception limitée à un partenaire d'AAP, à conclure à la révision des subventions accordées.

Les auditeurs ont relevé l'amélioration de la qualité des dossiers élaborés par les instituts techniques, bénéficiaires réguliers de financements CASDAR, et l'effort général sur la production et la diffusion de livrables. Ils ont constaté dans plusieurs dossiers d'AAP la richesse du partenariat concourant à la réalisation de l'objectif du projet subventionné et à son application concrète ; a contrario, la multiplication des partenariats rend compliquée l'ingénierie administrative et financière de projets pour des pilotes centrés sur l'objectif technique.

Les audits des programmes régionaux de développement agricole et rural ont montré une amélioration de la gouvernance politique et technique, sous l'impulsion des chambres régionales d'agriculture et avec une participation accrue des DRAAF. La qualité des livrables produits s'affirme, mais la capitalisation régionale des résultats obtenus reste encore insuffisante.

Pour les petits organismes, les financements annuels du CASDAR sont structurants et constituent un levier puissant de leur action, même s'ils rencontrent des difficultés en terme de gestion des procédures. En revanche, la lourdeur de la gestion des dossiers d'AAP financés par le CASDAR pour des montants considérés comme assez faibles dissuade certains organismes d'intervenir comme chefs de file alors qu'ils en auraient la capacité.

Enfin, il convient d'interroger pour l'avenir l'utilité d'auditer des dossiers de faible montant concernant de petits organismes, notamment des ONVAR, dont l'impact est faible. En effet, les observations sur la qualité de leur gestion n'ont pas de portée réelle car elles tiennent à leurs moyens limités et l'opérationnalité de ces organismes reste faible pour les mêmes motifs, quel que soit l'investissement de leurs élus et salariés. Le ciblage d'organismes et de dossiers à enjeux forts pour le MAAF paraît préférable.

ANNEXE

Annexe 1 : Liste des rapports analysés

Programme d'audits 2014

- **AAP « Black Dead Arm** : caractérisation de mécanismes impliqués dans l'expression des symptômes et identification de toxines »
Auditeurs : Sylvie Malézieux ; Nicolas Petit
283 093€ de subvention Casdar sur un budget total de 916 502€, soit 30,8%.
- **AAP Arvalis et FFPPT** « Innovations pour la protection des cultures de pommes de terre vis à vis des maladies et ravageurs majeurs ou émergents »
Auditeurs : Claudine Schost ; Anne-Marie Mitaut
294 748 € de subvention Casdar sur un budget total de 400 250€, soit 73,6%.
- **IFIP** - Programme annuel 2012
Auditeurs : André Alanore ; Nicolas Petit ; Caroline Schechter
4,7 M€ de subvention Casdar sur un budget total de 11M€, soit 43,6%.

Programme d'audits 2015

- **Réseau mixte technologique (RMT)** « Sols et territoires »
Auditeurs : Nicolas Petit ; Michel Penel
333 500€ de subvention Casdar sur un budget total de 482 500€, soit 69,1%.
- **AAP GEVES** « Evaluation du risque Hernie, caractérisation des pathotypes de Plasmodiophora brassicae présents sur les zones de production de Colza, pour la mise au point de tests d'inscription des variétés. »
Auditeurs : Claudine Schost ; André Alanore
50 368€ de subvention Casdar sur un budget total de 120 552€, soit 41,8%.
- **Association de formation et d'information pour le développement d'initiatives rurales (AFIP)** - Programme 2013
Auditeurs : Caroline Schechter ; Jacques Gallon
140 561€ de subvention Casdar sur un budget total de 226 300€, soit 57%.
- **Institut français des productions cidriques (IFPC)** - Programme 2014
Auditeurs : André Alanore ; Robert Tessier
371 780€ de subvention Casdar sur un budget total de 1 283 000€, soit 29,1%.

- **PRDAR Lorraine** - Programme 2014
Auditeurs : Jacques Gallon ; Jean-Luc Gonzales
1 153 319 € de subvention Casdar sur un budget total de 4 729 138 €, soit 24,4 %.
- **PRDAR Languedoc Roussillon** - Programme 2014
Auditeurs : Anne Marie Mitaut ; Michel Chazaud
1 868 528€ de subvention Casdar sur un budget total de 3 743 635€, soit 49,9%.

Programme d'audits 2016

- **PRDAR Poitou-Charentes** - Programme 2015
Auditeurs : Anne Marie Mitaut ; Yves Granger
1 829 112€ de subvention Casdar sur un budget total de 3 725 989€, soit 49,1%.
- **PRDAR Limousin** - Programme 2015
Auditeurs : Michel Chazaud ; François Viel
1 171 000€ de subvention Casdar sur un budget total de 2 613 171€, soit 44,8%.
- **AAP CIRAD Réunion** «Gestion intégrée des résidus organiques par la valorisation agronomique à La Réunion (GIROVAR)»
Auditeur : Dominique Riffard
272 411€ de subvention Casdar sur un budget total de 1 223 848€, soit 22,3%.
- **AAP Réseau Agriculture Durable de Bretagne** (RAD) « Faciliter et sécuriser les évolutions d'exploitations vers les systèmes herbagers économiques et favorables à la préservation de l'environnement »
Auditeurs : André Alanore ; François Paulin
426 756€ de subvention Casdar sur un budget total de 830 055€, soit 51,4%.
- **Institut technique interprofessionnel français des plantes à parfum, médicinales, aromatique** (ITEIPMAI) - Programme 2015
Auditeurs : Caroline Schechter ; Nicolas Petit
702 311€ de subvention Casdar sur un budget total de 1 308 722€, soit 53,7 %.