



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

AUDITS des FINANCEMENTS CASDAR Période 2012 - 2014

Synthèse de 17 rapports établis par le CGAAER Décembre 2014

Cette note de synthèse est établie à partir de 17 rapports d'audit portant sur des programmes et projets financés par le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR) réalisés dans la période 2012-2014 par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et portant sur le PNDAR 2009-2013.

Ces audits, programmés annuellement en relation avec les directions d'administration centrale responsables de la gestion des programmes 775 « Développement et transfert en agriculture » (DGPAAT) et 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture » (DGER), concernent les différents organismes et programmes bénéficiant des financements du CASDAR : 6 rapports portent sur les programmes des instituts techniques agricoles, dont l'ACTA tête de réseau ; 4 rapports portent sur les programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) des chambres d'agriculture et un rapport concerne l'APCA en tant que tête de réseau ; 4 rapports traitent des appels à projets (AAP) ; 2 rapports concernent des ONVAR. La liste des rapports et de leurs auteurs est jointe en annexe 2.

L'enjeu financier des programmes et projets audités est important puisqu'il porte sur un total de 66,5 millions d'€, dont 50 % de subventions provenant du CASDAR, soit 33,4 M€. Cette part est majorée pour les organismes nationaux à vocation agricole et rural (ONVAR) largement dépendants des crédits CASDAR (64,2 %) et, au contraire minorée pour les AAP (39,8 %), et dans une moindre mesure pour les PRDAR (45,6 %), qui mobilisent davantage de cofinancements et de partenariats.

Les missions d'audit¹ 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. Bien que le cahier des charges sur lequel ils reposent ait conduit à une certaine hétérogénéité, les audits sont menés de manière à répondre plus spécialement aux objectifs suivants :

- la vérification de l'effectivité des actions financées par le CASDAR : il s'agit de s'assurer que l'ensemble des opérations décrites dans le dossier finalisé et dans le rapport d'exécution correspond bien à des réalisations concrètes ;
- le contrôle de conformité de l'utilisation des fonds CASDAR : il s'agit de vérifier que le projet financé s'est bien effectué dans le cadre des directives nationales et du cadre financier relatifs à la mise en œuvre du programme de développement agricole et rural.

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. 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, d'autant que les audits effectués en 2014 interviennent dans des organismes déjà engagés dans la construction des programmes du nouveau PNDAR 2014-2020.

1. conduites en application des dispositions de l'arrêté ministériel du 25 avril 2007 modifié par l'arrêté du 3/03/2011 relatif au contrôle exercé par le CGAAER sur les organismes bénéficiaires des subventions financées par le CASDAR

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 :

- les conventions qui encadrent les programmes cofinancés par le CASDAR,
- l'instruction des dossiers de demande de subventions jusqu'à leur liquidation,
- la justification de l'utilisation des fonds,
- enfin, diverses observations et recommandations transversales formulées par les auditeurs.

1 - Le conventionnement CASDAR

1.1 – Des bases de conventionnement trop imprécises entre le MAAF et les maîtres d'ouvrage des programmes

L'engagement conventionnel entre le MAAF et les organismes bénéficiaires des crédits CASDAR repose trop souvent sur des formules vagues et des engagements trop peu précis assortis d'indicateurs très généraux et souvent pas très pertinents. Les conventions sont rarement accompagnées d'annexes techniques en précisant le contenu, et les dossiers de demande, quoique volumineux, restent peu lisibles sur les réalisations prévues en contrepartie du financement alloué pour l'exercice. Dans ces conditions, l'instruction s'attache davantage à la forme et à la complétude des dossiers qu'à l'analyse du contenu des engagements au regard du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) et des contrats d'objectifs signés.

Les auditeurs constatent que les organismes profitent de cette imprécision pour inscrire certaines réalisations au titre des actions subventionnées par le CASDAR sans qu'il soit possible a posteriori d'affirmer qu'elles ne s'attachaient pas au programme conventionné ; cela conduit les auditeurs à émettre des réserves sur l'utilisation exclusive des crédits CASDAR sur les objectifs conventionnés.

Dans le cadre d'orientation plus général posé par le PNDAR et les contrats d'objectifs, et en déclinaison directe du programme pluriannuel validé pour chaque organisme, les conventions annuelles et leurs annexes doivent constituer un référentiel commun entre les cocontractants, définissant précisément les objectifs poursuivis et les engagements pris pour les atteindre, décrivant de façon précise la nature et le contenu des actions et opérations prévues ainsi que les indicateurs permettant de les évaluer, et fixant enfin les contreparties financières à l'atteinte de ces objectifs. De l'amélioration du conventionnement dépend la capacité des services instructeurs à rappeler les objectifs fixés, à constater les écarts entre les engagements pris et les réalisations finales, à vérifier l'absence de doublons avec d'autres financements sur les mêmes actions et à en tirer les conséquences éventuelles en terme de financement.

Dans cette optique, le chantier de la construction des indicateurs doit être achevé par la production de tableaux d'indicateurs précis et vérifiables qui puissent être suivis et comparés au fur et à mesure des étapes du projet. Pour les conventions conclues avec les membres du réseau des chambres d'agriculture, l'ensemble des indicateurs devrait être redéfini en s'adossant sur les éléments de comptabilité analytique des chambres d'agriculture permettant de les apprécier. Le même processus pourrait être conduit pour les instituts techniques afin d'aboutir à terme à une harmonisation sous l'égide de l'Association de coordination technique agricole (ACTA). Dans le cadre précis des audits sur programme annuel, l'attention des auditeurs porte plus particulièrement sur les indicateurs de moyens et de réalisation des actions.

Enfin, il convient de revenir à une pratique régulière d'avenants aux conventions - trop souvent oubliés ou jugés inutiles selon les constats réalisés - lorsque l'économie générale du dispositif initial est sensiblement modifiée et/ou les données financières bouleversées. A cet égard, la réduction de la marge admise de transfert des crédits d'une action à une autre, initiée par la DGER dans les conventions conclues en 2013, répond à des observations répétées des auditeurs sur le risque de dénaturation des programmes et devrait inciter les organismes à solliciter la conclusion d'avenants pour ajuster leurs programmes.

1.2 – Des conventions secondaires largement perfectibles

Il est très fréquent, pour ne pas dire systématique, que les maîtres d'ouvrage chargés de la conduite des programmes CASDAR, cocontractants avec le MAAF, confient une partie des actions à des organismes délégataires dans le cadre de partenariats plus ou moins formalisés par des conventions secondaires. Les auditeurs ont observé que les obligations de ces organismes associés ou partenaires n'étaient pas toujours clairement établies, pas plus que la nécessité de vérification du bénéficiaire de la subvention CASDAR sur ses partenaires n'est précisé.

Pour fluidifier la gestion ultérieure en cas de partenariats multiples, il est nécessaire de prévoir, dans les conventions, les modalités de vérification par le maître d'ouvrage attributaire de la subvention sur les éléments déclarés par les maîtres d'œuvre délégués. En outre, lorsque l'exécution du programme nécessite le partenariat d'organismes non directement conventionnés par le MAAF, ces partenariats devraient être formalisés dans des conventions ou chartes de partenariat technique opérationnel entre les structures subventionnées et les structures associées aux actions de développement agricole, de façon à bien identifier ce qui relève du financement CASDAR ou d'autres sources de financement.

2 - L'instruction des dossiers CASDAR

2.1 – Améliorer la présentation et l'instruction des dossiers pour assurer le respect des engagements conventionnels

- S'attacher davantage au contenu des actions ...

L'instruction et la gestion des dossiers CASDAR par le MAAF comme par les organismes sont marquées par une approche essentiellement administrative et comptable. Les organismes sollicitant les financements CASDAR ne font pas toujours l'effort de documenter précisément dans leurs dossiers les avancées déjà obtenues sur chaque domaine d'action, les objectifs opérationnels poursuivis, les livrables prévus, travaux prévus et moyens mis en œuvre dans le programme présenté pour obtenir de nouveaux résultats et les diffuser. Même s'il est entendu que le pas de temps de certains travaux, notamment en matière de recherche appliquée, ne s'accorde pas avec le rythme annuel des financements, un effort d'identification des actions de développement agricole sur lesquelles l'Etat porte son effort via le financement CASDAR est nécessaire pour vérifier la bonne utilisation de ces financements et leur portée dans un deuxième temps. De la part des services instructeurs, le contenu technique soulève peu d'observations notamment pour les programmes annuels des instituts techniques, même lorsqu'il s'agit manifestement de la reconduction d'actions passées sans apport notable. Cependant, les auditeurs ont constaté une amélioration dans l'instruction des AAP à caractère scientifique, dont la rigueur s'accroît.

Afin d'apprécier l'intérêt scientifique et technique des actions programmées, les services instructeurs devraient pouvoir s'appuyer davantage sur les avis des comités scientifiques des instituts techniques ou ceux des experts dans le cadre des AAP ; or, ceux-ci expriment plutôt des avis généraux sur les orientations qui éclairent peu les instructeurs sur le contenu scientifique des projets. Cela conduit les auditeurs à proposer de mieux formaliser le rôle de conseil de ces comités dans le cadre de la mise en œuvre des financements CASDAR. Par ailleurs, concernant

les PRDAR, les auditeurs ont constaté que les avis des DRAAF n'étaient pas suffisamment pris en compte alors qu'ils sont plus argumentés que l'avis formel des COREDEF et qu'ils s'appuient sur une précieuse connaissance des territoires et des acteurs.

- ... sans oublier les obligations formelles

Les organismes signataires des conventions se sont engagés à fournir des comptes rendus, rapports et pièces justificatives complets et dans des délais précis. Ces engagements ne sont pas toujours respectés alourdissant le travail de gestion des dossiers et obligeant les directions concernées du MAAF à effectuer des rappels réguliers.

S'agissant majoritairement d'organismes habitués à solliciter des subventions du CASDAR, l'on pourrait s'attendre en fin de PNDAR 2009-2013 à des améliorations sensibles sur ces aspects formels. De la même façon, sur le plan financier, ces structures doivent présenter des budgets prévisionnels sérieux à l'appui de leurs demandes et communiquer des informations financières rigoureuses et transparentes. Pour les organismes candidatant aux AAP, généralement expérimentés en matière de gestion de projets techniques, cette rigueur devrait transparaître dans les dossiers soumis aux jurys de concours et constituer un critère d'appréciation pour ces derniers.

Pour faciliter le travail des gestionnaires et instructeurs des dossiers CASDAR, les auditeurs préconisent d'harmoniser les règles de gestion des dossiers CASDAR avec celles des collectivités et des établissements publics, notamment FranceAgriMer pour les aides à l'expérimentation, et de tendre vers une rationalisation des documents demandés aux attributaires. Il convient également de faire évoluer l'outil informatique Darwin pour en faire d'une part le moyen unique d'échange des dossiers entre les bénéficiaires du CASDAR et les services du MAAF, et pour d'autre part lui ajouter des fonctionnalités de traitement des données saisies par les utilisateurs favorisant leur présentation et leur exploitation ; l'accès à cette base de données doit être ouvert aux maîtres d'œuvre délégués.

Enfin, de façon à améliorer la traçabilité de l'instruction des dossiers, les fiches d'instruction méritent d'être revues en la forme et mieux renseignées au fond ; elles sont souvent très synthétiques et peu documentées sur le contenu des actions.

2.2 – Renforcer le contrôle final

Le rapport final d'exécution des programmes présenté au MAAF doit contenir l'ensemble des éléments, y compris les indicateurs, permettant de conduire l'examen de complétude de la réalisation des actions en regard du programme prévisionnel présenté dans le dossier finalisé. Les auditeurs ont régulièrement constaté l'insuffisance de ces rapports rendant difficile la comparaison prévisions/réalisations, d'autant que sont fréquemment mis en évidence des travaux non prévus dans le conventionnement initial. Ils rappellent la vigilance à observer au regard des dates figurant dans les conventions, au risque de voir les dépenses postérieures à la date prévue de fin de travaux non prises en compte .

Pour améliorer la qualité du contenu de ces rapports et en faciliter l'instruction, une action d'harmonisation pourrait être conduite par les têtes de réseaux (ACTA et APCA). Pour les AAP, les porteurs de projets lauréats devraient renseigner dans un tableau dédié les indicateurs prévus dans le dossier finalisé, de façon à le joindre aux rapports intermédiaire et final.

Comme pour l'instruction de la demande initiale, l'instruction de la demande de solde doit être retracée dans une fiche d'instruction justifiant bien de l'ensemble des vérifications techniques et comptables effectuées. Les services instructeurs doivent être en mesure de produire des documents rendant compte de l'examen des projets de programme et de leur exécution et comportant un avis circonstancié sur les actions conduites et leurs résultats, notamment en termes d'impact et de diffusion.

3 - La justification de l'utilisation des crédits CASDAR

Les opérations d'audit portant sur le volet financier des 17 programmes analysés ont montré une grande diversité des pratiques d'établissement des coûts, notamment humains, à imputer au CASDAR. Elles font apparaître la nécessité de poursuivre l'action du ministère en vue d'établir des référentiels ; cette action gagnerait à s'appuyer sur les deux têtes de réseau principalement concernées par les financements CASDAR. La question du risque de surfinancement est enfin apparue plus nettement dans les derniers rapports.

3.1 – Des pratiques d'établissement des coûts très diverses

La capacité des structures subventionnées par le CASDAR à rendre compte finement de l'utilisation des fonds attribués est très différente selon leur organisation, selon leur taille et selon la part que représente le financement CASDAR dans leur budget. De nombreux organismes ont encore des difficultés à tracer assez précisément les différentes charges imputées au projet subventionné pour les affecter aux différentes actions au plus près de l'exécution et réduire ainsi la part de charges imputées forfaitairement. C'est particulièrement vrai pour les ONVAR, mais c'est aussi le cas de certains instituts techniques et même de certaines chambres d'agriculture qui n'utilisent pas les outils du réseau. Les principales difficultés concernent surtout les organismes partenaires (universités, laboratoires indépendants, ...) ou associés (organismes interprofessionnels par exemple) qui n'ont pas l'habitude de justifier leurs dépenses par programme et ne disposent pas des outils adaptés pour les justifier. La multiplication des appels à projet et le développement des partenariats, y compris avec des organismes de recherche européens, affirment cette diversité, relevée par les auditeurs qui ont constaté l'absence d'harmonisation entre les partenaires sur les modes de justification des coûts.

A ces différences structurelles s'ajoutent des méthodes de calcul des coûts différenciées d'un organisme à l'autre. Même au sein du réseau des chambres d'agriculture, la norme de calcul, pourtant agréée par la session de l'APCA, n'est pas systématiquement suivie. Pour les autres organismes, les règles sont généralement fixées par les directeurs, sans être nécessairement validées par les conseils d'administration.

Des différences de pratique tiennent aussi à la rigueur des gestionnaires administratifs et comptables qui ne vérifient pas toujours la qualité des informations qui leur sont fournies pour l'établissement des rapports financiers. Cela se traduit par des documents financiers peu fiables. Ainsi, dans un dossier, les auditeurs ont-ils pu relever deux versions différentes du même état financier, toutes certifiées exactes par le commissaire aux comptes !

3.2 – L'épineuse justification des temps de travail

Les dépenses de personnel constituant l'essentiel des dépenses concourant à la réalisation des programmes conventionnés, les anomalies et insuffisances constatées se concentrent sur la justification des temps travaillés par les agents affectés à ces programmes et à leur chiffrage. La référence aux coûts moyens est encore utilisée par certains organismes pour calculer les charges salariales directes imputables au programme, faute de moyens suffisants pour établir les coûts réels individualisés.

Les organismes subventionnés par le CASDAR et leurs partenaires doivent se doter des moyens d'enregistrer le temps travaillé par les personnels, adaptés à la taille de la structure et aux attentes de justification des dépenses des financeurs. Le réseau des chambres d'agriculture, qui dispose d'un outil adapté - en cours d'évolution - avec le logiciel de gestion des activités (LGA), doit en généraliser l'utilisation ; l'APCA pourrait accompagner cette généralisation en définissant une procédure d'enregistrement des temps de travail passés par les agents aux actions financées par le CASDAR, à charge pour les chambres de l'appliquer en assurant une supervision rigoureuse de façon à établir une comptabilité analytique fiable des actions conventionnées.

Les outils ne suffisent pas à assurer la qualité de la justification des temps travaillés. Les responsables techniques des programmes et actions devraient être associés au gestionnaire administratif appelé à rendre compte au MAAF de la réalisation du programme CASDAR en mettant en œuvre un tableau de bord leur permettant de suivre régulièrement l'activité réelle des ingénieurs au regard des objectifs personnels assignés à chacun d'eux dans le cadre du programme subventionné. Cela permettrait des ajustements in itinere dans l'affectation des agents pour mieux coller au programme conventionné.

3.3 – Des références à fixer au niveau national en s'appuyant sur les réseaux

Le cadre de référence pour l'appréciation des dépenses directes et indirectes dans le cadre des appels à projets CASDAR mis en place par la note de service DGER du 9 juillet 2012 n'était pas applicable aux AAP audités dans la période 2012-2014 car la conclusion des conventions supports précédait la parution de ce guide des modalités d'attribution des aides CASDAR. Toutefois, il a été utilisé par les auditeurs pour conseiller les organismes sur l'éligibilité des dépenses et il leur est apparu comme un bon outil à étendre à tous les financements CASDAR après avoir mené un travail d'adaptation aux programmes et organismes spécifiques gérés par chacune des sous-directions du MAAF concernées par le financement des actions de développement agricole.

Il est également important de faire converger les pratiques comptables d'imputation de charges aux PRDAR. A cet égard, il convient d'appliquer à toutes les conventions conclues avec les chambres d'agriculture dans le cadre des actions mutualisées le barème de calcul du coût des actions des chambres défini par l'APCA et approuvé par la tutelle. La mise en place d'un véritable contrôle interne comptable et financier dans l'ensemble du réseau des chambres d'agriculture constituerait un facteur efficace de limitation des risques de non conformité.

Pour les instituts techniques, l'ACTA pourrait jouer un rôle moteur dans l'harmonisation des pratiques des instituts techniques selon des modalités à définir avec la DGER.

Pour les structures interprofessionnelles partenaires ou associées à des programmes CASDAR (ANIFELT associée au programme CTIFL par exemple), un cadrage commun des modes de calcul des coûts affichés par chacune des interprofessions qu'elles regroupent est souhaitable.

3.4 – Un risque de double financement

La question des doublons entre les financements alloués, en interne au CASDAR (programmes annuels, AAP, FAM) et avec les autres organismes financeurs (Conseils régionaux, établissements publics, ...), s'est posée avec plus d'acuité sur les derniers exercices en raison du développement des appels à projet d'une part, de la multiplication des partenariats et des cofinancements sur chaque projet d'autre part. Cette tendance devrait s'affirmer à l'avenir et exige une vigilance plus grande du MAAF pour optimiser ses financements. Au vu du périmètre d'audit limité fixé par l'arrêté du 25 avril 2007 modifié, les auditeurs du CGAAER ont circonscrit leurs investigations à un programme ou à un projet sans examiner plus largement l'ensemble d'opérations croisées et de financements pluriels dans lequel il pouvait s'inscrire ; ils n'ont pu répondre de façon opérante à cette question des surfinancements éventuels sur une même action, mais ils ont clairement identifié ce risque.

Cela implique pour les directions du MAAF gestionnaires du CASDAR de mettre en œuvre une démarche de contrôle interne en vérifiant au cours de l'instruction des demandes de financement la non imbrication des projets d'AAP CASDAR les uns dans les autres ou avec des programmes permanents, et en contrôlant lors de la liquidation du solde des subventions l'absence de cumul de financement CASDAR sur les mêmes actions. Il serait intéressant à cet égard pour les services instructeurs d'avoir une vision globale des financements mis en place sur plusieurs années à la fois par type d'action et par bénéficiaire. Cette information pourrait d'ailleurs utilement être mise à la disposition des jurys des appels à projet.

Dans le cadre de leur mission de coordination, les organismes têtes de réseau, et particulièrement l'ACTA, pourraient exercer un rôle d'information et d'alerte sur ce risque.

4 - Autres appréciations des auditeurs

Même si cela n'est pas l'objectif de la mission d'audit confiée au CGAAER et qu'une évaluation approfondie a été menée en 2013-2014 sur le développement agricole dans le cadre du CIMAP, les audits de conformité de l'utilisation des crédits CASDAR donnent une vision spécifique, organisme par organisme ou programme par programme, qui permet souvent de constater des carences sur le pilotage, la mutualisation ou la valorisation des travaux menés.

- Sur le pilotage

Les audits de l'APCA et de plusieurs PRDA montrent l'intérêt d'avoir des « pilotes forts » pour créer une dynamique de projets mobilisant l'ensemble des chambres d'agriculture autour des actions mutualisées et des actions collectives s'agissant du niveau national, et pour porter, s'agissant du niveau régional, des PRDAR co-construits avec les administrations, collectivités et partenaires locaux pour en faire un outil régional de développement, d'accompagnement et d'adaptation de l'agriculture régionale. Les chambres régionales d'agriculture, s'inscrivant nettement dans la nouvelle mission de structuration et de coordination des actions des chambres départementales qui leur a été confiée par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (Art. L 512-1 du code rural et de la pêche maritime), doivent à l'avenir limiter le transfert mécanique aux chambres départementales d'agriculture des crédits qui leur sont attribués ; il est temps d'abandonner le mode « historique » de répartition des crédits en direction des chambres départementales au profit d'une véritable mutualisation régionale de ces organismes consulaires. Elles doivent également développer des actions transverses aux filières de production afin de favoriser le partage d'expériences et l'approche globale des problématiques de développement agricole.

Les organismes têtes de réseaux, ACTA et APCA, devraient mieux mettre en évidence, dans les programmes présentés au financement du CASDAR, leur rôle et apport spécifique en terme d'appui à l'innovation collective et à la dynamique de réseaux de développement. Ils doivent mobiliser leurs moyens, dans le cadre du programme CASDAR, sur les questions sur lesquelles ils apportent la valeur ajoutée la plus forte au regard des autres acteurs du développement agricole. A ce titre, un poids plus important doit être accordé aux avis de leurs comités scientifiques, sans que l'impartialité de ces derniers puisse être mise en cause.

- Sur la valorisation

Globalement, les auditeurs constatent un effort de valorisation par les porteurs de projets des résultats des actions menées, des pratiques et des références acquises dans les différentes filières de production dans le cadre des programmes financés par le CASDAR. Les livrables produits ne mentionnent pas toujours la contribution financière du CASDAR avec le logo du MAAF, obligation qui pourrait être rappelée aux organismes subventionnés. Par ailleurs, en région, le compte-rendu annuel de réalisation des PRDAR mériterait une meilleure valorisation par une diffusion plus large, après sa validation par les instances régionales compétentes.

Conclusion

Les audits réalisés de 2012 à 2014 par le CGAAER sur les programmes et projets financés par le CASDAR montrent que les actions financées par le CASDAR sont globalement conformes aux programmes prévisionnels présentés au conventionnement. Tenant compte d'un cadre de référence peu précis fixé par les conventions, les écarts rapportés dans la présente note relatifs au respect des procédures de gestion et à la justification des dépenses imputées au CASDAR n'ont pas été considérés par les auditeurs comme des irrégularités les amenant à conclure à la réfaction des subventions accordées ; ils ont émis certaines réserves sur la maîtrise des processus et les mécanismes de gestion opérationnels à l'issue de leurs différentes missions mais ils ont considéré que, globalement, les insuffisances et faiblesses constatées n'handicapaient pas de façon significative l'atteinte des objectifs d'effectivité de la réalisation des actions conventionnées et de conformité de l'utilisation des crédits CASDAR.

Les recommandations formulées dans les rapports d'audit analysés, synthétisées dans la présente note, feront l'objet d'une récapitulation dans un tableau annexé permettant aux directions d'administration centrale du MAAF gestionnaires des crédits CASDAR d'indiquer les mesures déjà prises et le plan d'actions prévu pour apporter les mesures correctives attendues et améliorer le fonctionnement du dispositif CASDAR.

Les incertitudes qui persistent sur le cadre fixé aux bénéficiaires doivent être levées pour amener les organismes à une gestion des programmes harmonisée et de meilleure qualité en faisant disparaître certaines pratiques contestables. La mise en place d'une référence commune pour l'appréciation des dépenses directes et indirectes, à l'instar de ce qui a été fait pour les appels à projets CASDAR par la note de service DGER du 9 juillet 2012, fait partie des améliorations souhaitables. Ce cadre rénové, utilisable comme référentiel par les auditeurs, leur permettrait de pousser certaines investigations destinées à vérifier que les risques de surfinancements sont bien maîtrisés, dans un contexte où ce risque s'accroît avec le développement des appels à projet.

Les auditeurs estiment que les questions récurrentes soulevées par les audits du CGAAER sur l'instruction des dossiers CASDAR doivent faire l'objet d'une réflexion commune aux directions d'administration centrale en charge de la mise en œuvre du CASDAR. Ils les invitent à procéder à une analyse de leurs procédures de conventionnement, d'instruction et de contrôle afin d'en améliorer la qualité dans le cadre de la mise en œuvre du PNDAR 2014-2020.

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des recommandations

Annexe 2 : Liste des rapports analysés et de leurs auteurs

Annexe 1 à la synthèse CASDAR 2012-2014 : **tableau des recommandations** adressées à la DGER et à la DGPAAT en vue d'indiquer les mesures déjà prises et le plan d'actions envisagé pour y répondre

RECOMMANDATIONS	PLAN D'ACTION
<p>1 - Améliorer la qualité du conventionnement CASDAR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rédiger les conventions annuelles et leurs annexes de façon à ce qu'elles constituent un référentiel commun entre les cocontractants, fixant précisément les objectifs poursuivis, les engagements pris pour les atteindre et les contreparties financières. • Achever le chantier de la construction des indicateurs par la production de tableaux d'indicateurs précis et vérifiables qui puissent être suivis et comparés au fur et à mesure des étapes du projet. Pour les conventions conclues avec les membres du réseau des chambres d'agriculture, l'ensemble des indicateurs mériterait une nouvelle définition qui pourrait utilement s'adosser sur les éléments de comptabilité analytique dont disposent ces organismes. • Réduire la marge de transfert financier entre actions dans toutes les conventions de façon à conserver dans l'exécution des actions l'équilibre des engagements pris. • Revenir à une pratique régulière de passation d'avenants aux conventions en cas de modification importante en cours de programme. 	

<ul style="list-style-type: none"> • Apporter une attention particulière à l'élaboration et à la complétude des conventions de partenariat. • Prévoir dans les conventions, la mise en place de vérifications de premier niveau par le maître d'ouvrage attributaire de la subvention sur les éléments déclarés par les maîtres d'œuvre délégués. 	
<p>2 - Améliorer l'instruction des dossiers CASDAR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imposer le respect des engagements formels (délais, contenu des dossiers) par les organismes subventionnés sous conditions de pénalités financières, de façon à faciliter la gestion des services instructeurs. • Améliorer la qualité de l'instruction au regard du contenu attendu des actions de développement agricole (comparaison attendu/réalisé). • Recaler l'action des comités scientifiques et techniques sur la fourniture d'une réelle expertise sur le contenu des actions conventionnées. • Redéfinir les fiches d'instruction pour améliorer la traçabilité des mesures d'instruction et recalibrer l'outil Darwin pour en améliorer les fonctionnalités. 	

- **Rechercher une harmonisation des règles d'établissement des dossiers CASDAR avec les autres financeurs du développement agricole.**

3 - Améliorer le cadrage financier des dossiers CASDAR

- **Cadrer réglementairement les modalités de calcul des coûts pour donner une référence unique à tous les organismes subventionnés par le CASDAR, et s'appuyer sur les têtes de réseaux pour en assurer le respect.**
- **Exiger des organismes subventionnés, instituts techniques et chambres d'agriculture particulièrement, un enregistrement des temps travaillés par projet liés à une comptabilité analytique ainsi qu'une supervision effective de l'enregistrement des temps de travail. Les outils développés dans les réseaux, notamment celui des chambres d'agriculture, doivent être utilisés par tous les organismes en dépendant sous la responsabilité des têtes de réseaux.**
- **Initier une démarche de contrôle interne permettant de prévenir le risque de doublons ou de surfinancement des actions subventionnées le CASDAR.**

4 - Favoriser le pilotage des programmes en optimisant les compétences des acteurs

- **Renforcer le rôle des CRA dans la mise en œuvre des PRDAR et répartir les financements entre les chambres selon une logique de projets et de compétences.**

- **Concentrer le subventionnement CASDAR sur les actions relevant des domaines de compétences reconnues de chaque organisme et pour lesquelles ils apportent une réelle valeur ajoutée.**

ANNEXE 2

Rapports analysés pour la note de synthèse CASDAR 2012-2014

□ Programme d'audits 2012

- Rapport relatif au programme de développement agricole 2010 de l'institut technique de l'aviculture et des élevages de petits animaux (ITAVI) financé par le Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural (CASDAR) – Georges GOSSET et Muriel GUILLET
- Rapport relatif au programme de développement agricole 2010 du centre d'études interprofessionnel des oléagineux et du chanvre (CETIOM) financé par le Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural (CASDAR) – Jean-Claude BESSEMOULIN et Gilbert GRIVAULT
- Rapport relatif au programme de développement agricole 2010 de l'Association Nationale des Sociétés et Groupements Agricoles pour l'Exploitation en Commun (ANSGAEC) financé par le Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural (CASDAR) – Jean-Claude BESSEMOULIN et Caroline SCHECHTER
- Rapport relatif au programme régional de développement agricole et rural 2010 de la région Rhône Alpes - Serge MARRET, Patrick PEIRANI et Eric FOUQUET
- Appel à projets 2007 n° 7094 « Pôle fromager AOC Massif Central » - Claudine SCHOST et Serge MARRET.

□ Programme d'audits 2013

- Appel à projets 2007 CIHEF n° 7040 « amélioration des stratégies de lutte contre le dépérissement de la lavande et du lavandin » Claudine SCHOST – Sylvie MALEZIEUX
- Appel à projets 2008 n° 8040 CTIFL « maîtrise des bio agresseurs telluriques par la gestion des systèmes de culture : utilisation des pratiques améliorantes en cultures légumières (PRABIOTEL) » Claudine SCHOST – Sylvie MALEZIEUX
- Rapport relatif au programme 2011 de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) financé par le Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural (CASDAR) – Dominique RIFFARD et Caroline SCHECHTER
- Rapport relatif au programme 2011 du centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) financé par le Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural (CASDAR) – Jean-Laurent CASCARANO et Dominique RIFFARD
- Conformité de l'utilisation des crédits du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR) par l'ACTA : rapport relatif au programme 2011 – Serge MARRET et Anne-Marie MITAUT
- Audit 2013 - Programme régional de développement agricole et rural 2009 – 2013 Chambre régionale d'agriculture Pays de Loire - Philippe QUAINON et Gilbert PERNIN.

□ Programme d'audits 2014

- Rapport relatif au programme 2012 de l'association Tête de Réseaux pour l'Appui Méthodologique aux Entreprises (TRAME) financé par le Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural (CASDAR) – Georges GOSSET et Dominique RIFFARD
- Appel à projets 2009 n° V902 « Black Dead Arm : caractérisation de mécanismes impliqués dans l'expression des symptômes et identification de toxines » Sylvie MALEZIEUX – Nicolas PETIT
- Rapport relatif au programme 2012 de l'Institut Français du Porc (IFIP) financé par le Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural (CASDAR) - Caroline SCHECHTER, André ALANORE et Nicolas PETIT
- Rapport relatif au programme 2012 de l'Institut Français de la vigne et du vin (IFV) financé par le Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural (CASDAR) - Gilbert PERNIN et Jean-Marie SEILLAN
- Audit 2014 - Programme régional de développement agricole et rural 2009 – 2013 Chambre régionale d'agriculture Aquitaine – Philippe QUAINON et Francis MARTY-MAHE
- Audit 2014 - Programme régional de développement agricole et rural 2009 – 2013 Chambre régionale d'agriculture Auvergne – Serge MARRET et Bertrand GAILLOT.